

L'organisation régionale des Services Publics

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 décembre, à 14 heures

par

M. Bernard APPERT

JURY.....	{	Président : M. MESTRE.
		Suffrageants : { Professeur : M. ROLLAND Professeur : M. LAFERRIERE

PARIS - 5°

Librairie Technique et Economique

3, Rue Soufflot, 3

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE REGIONALISME ADMINISTRATIF

L'organisation régionale des Services Publics

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 décembre, à 14 heures

par

M. Bernard APPERT

JURY.....	{	Président : M. MESTRE.
		Suffrageants : { Professeur : M. ROLLAND Professeur : M. LAFERRIERE

PARIS - 5°

Librairie Technique et Economique

3, Rue Soufflot, 3

1937

UNIVERSITE DE PARIS

THESE DE DOCTORAT

FACULTE DE DROIT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le problème des divisions territoriales d'un grand pays est d'une importance capitale dans les Etats modernes.

On croit souvent que l'on peut impunément morceler un pays, comme l'ont fait, pour la France, les Constituants de 1790, qui, cependant, avaient conscience de la gravité de leur décision. C'est une profonde erreur.

De la solution donnée à ce problème dépend la vie même de l'Etat, son unité politique ou le fédéralisme, la prospérité économique du pays, la liberté des citoyens.

A ces divers points de vue, la question des divisions territoriales d'un grand pays est de caractère constitutionnel, et Thouret, le « père de nos départements », n'hésitait pas à l'affirmer dès 1789 ; le 3 novembre, il disait, en effet, à l'Assemblée Nationale Constituante : « un plan de division d'un grand empire est presque, à lui seul, une constitution ».

En France, en 1789-90, la réforme des divisions politiques et administratives fut l'œuvre capitale de la Constituante, sans laquelle l'abolition de la Monarchie d'Ancien Régime et le passage du fédéralisme à l'unité politique eussent été impossibles.

En Allemagne, cette question est intimement liée à la politique générale du gouvernement, et l'avènement du régime hitlérien a eu pour conséquence des modifications

profondes des divisions du Reich (suppression de pays, changements de limites des circonscriptions, etc.) destinées à assurer l'unification plus rapide de l'Allemagne.

En Espagne, chacun sait l'importance des tendances fédéralistes s'opposant à l'unification du pays, et qui ont une certaine part de responsabilité dans la naissance et le développement de la guerre civile commencée en 1936.

Ces quelques exemples suffisent à mettre en évidence l'importance considérable de la question des divisions politiques et administratives dans les Etats modernes. C'est du reste un problème d'actualité qui se pose aujourd'hui dans de nombreux pays, encore que d'une façon moins aiguë.

En Angleterre, on parle souvent d'agrandir des circonscriptions trop nombreuses et trop petites, de *faire du régionalisme*. (1)

En Italie, à une date toute récente, le grand Conseil fasciste, s'inspirant des réalités et de l'idée que les circonscriptions politiques et administratives ne sauraient être définitivement figées et doivent être fixées en fonction de données essentielles d'ordre démographique et économique, a décidé de procéder à une révision des circonscriptions provinciales et communales sur les bases du dernier recensement, en supprimant les communes et provinces « où la population vieillie et raréfiée n'a plus besoin d'institutions publiques ».

Enfin, en U. R. S. S., où la mobilité des circonscriptions est aussi à l'honneur, la nouvelle constitution stalinienne de 1936 a modifié assez profondément la géographie

(1) Cf. VAUCHER: l'Evolution du gouvernement local en Angleterre. Rev. Sciences Politiques oct. déc. 1936.

administrative du pays pour satisfaire les buts d'une politique d'éveil des nationalités.

Le même problème de la réforme des divisions politiques et administratives se pose actuellement en France, d'une façon chaque jour plus pressante.

Les divisions administratives actuelles de la France, celles que la Révolution donna au pays et dans lesquelles le Consulat organisa la vie de l'Etat, ne répondent plus aux nécessités actuelles.

C'est là une opinion courante qui est à l'origine du mouvement régionaliste. La réforme administrative est devenue une nécessité impérieuse.

De très nombreux auteurs, juristes, économistes, géographes, fonctionnaires en sont partisans. (1)

Au Parlement, le régionalisme conquiert sans cesse de nouveaux défenseurs, et même la Chambre des Députés paraît favorable à la refonte de nos circonscriptions et de l'organisation administrative du pays. Les multiples propositions de lois, rapports, votes relatifs à ces questions en font foi. (2)

Enfin, nombreux sont les hommes de gouvernement qui se sont montrés favorables à une telle réforme : Clemenceau, Viviani, Millerand, Colrat, Poincaré, qui fut, avant guerre, baptisé « le premier régionaliste de France ». Briand, dans sa déclaration ministérielle de juin 1910,

(1) Cf. Charles Brun. *Le Régionalisme*. P. E. Cadilhac. *Les Projets de régionalisme administratif*. Thèse. Paris 1921.

Il existe depuis 1900 une Fédération Régionaliste Française qui symbolise le mouvement régionaliste en France. Elle se place sur un plan général, sentimental, artistique, littéraire, administratif, économique, social. Son infatigable animateur est Monsieur Charles Brun.

(2) Id.

confirmée en novembre de la même année, alla jusqu'à proclamer qu'« il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale, en groupant les départements en raison de l'affinité de leurs intérêts, notamment dans le domaine économique. Cette organisation régionale comporterait des assemblées qui auraient à connaître de grands intérêts, dont l'ampleur dépasse les limites des départements ».

La réforme administrative régionaliste est au programme de nombreux partis politiques, notamment de ceux fondés récemment : Parti Social Français, Parti Populaire Français.

Ainsi, dans le domaine des idées, le régionalisme administratif voit son succès grandir. Le nombre de ses partisans croît. Mais s'il en est ainsi, c'est que le régionalisme sur le terrain des faits, sans attendre une consécration formelle, se réalise spontanément et sûrement.

Comment donc ? C'est ce que nous nous efforcerons de rechercher au cours des pages qui vont suivre.

Incontestablement, le département ne répond plus aux conditions que doit remplir une division politique et administrative. Il est trop petit et arbitraire et pour ces deux raisons il ne convient plus comme circonscription, ni comme collectivité publique.

Les services publics nationaux empruntent d'autres divisions totalement nouvelles, des circonscriptions régionales. Les services des collectivités locales tendent à dépasser le cadre du département, incapable de les gérer. Le département a fait faillite, il est déjà moribond, alors que la région naît, comme cadre mieux approprié aux besoins actuels des services publics, tant nationaux que

locaux. De nouvelles personnes morales du Droit Public naissent pour remplir la mission des départements défaillants et impuissants et assurer la satisfaction d'intérêts régionaux de plus en plus nombreux, dont l'ampleur, comme le disait Briand, dépasse les limites des départements.

La naissance de ces circonscriptions et de ces collectivités nouvelles mène directement, qu'on le veuille ou non, au régionalisme. La réforme administrative s'accomplit spontanément, sous nos yeux, et un jour viendra où il n'y aura plus qu'à la constater en déterminant les nouvelles divisions administratives régionales et en fixant leur organisation et leur fonctionnement.

Ce sont ces divers éléments du problème actuel du régionalisme administratif que nous nous proposons d'examiner : organisation régionale des services publics nationaux ; régionalisation des services publics locaux ; constatation de la faillite du département et de la naissance de la région ; les premières réalisations positives de régionalisme administratif ; enfin, les questions que pose la réalisation définitive de la réforme administrative régionaliste de demain.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

APERÇU HISTORIQUE SUR LES DIVISIONS TERRITORIALES DE LA FRANCE JUSQU'AU XIX^e SIECLE

Une étude historique, même rapide, des divisions territoriales de la France est indispensable pour bien comprendre la façon dont se pose aujourd'hui le problème des circonscriptions politiques et administratives en France. Elle permet, en effet, de se rendre compte que la question de l'organisation territoriale des services publics qui se pose actuellement, revêt des aspects qu'elle présentait déjà à la fin de la Monarchie ; les difficultés auxquelles se heurte une réforme des circonscriptions ne sont pas nouvelles, alors même que leur cause peut avoir changé ; enfin cette brève étude montrera l'importance presque constitutionnelle du problème des cadres territoriaux dans lesquels doit vivre l'Etat, son administration, ses services publics et toute l'activité économique et sociale qui gravite autour de lui.

A cet égard, il y a lieu d'examiner tout d'abord les divisions territoriales de la France sous la Monarchie, puis les conceptions révolutionnaires en matière de division du pays au point de vue politique et administratif et en matière d'organisation territoriale des services publics.

SECTION I

Les divisions territoriales de la France sous l'ancien régime .

Sous l'ancien régime, deux catégories bien distinctes de circonscriptions coexistent : les circonscriptions historiques, de caractère politique dont il faut rechercher l'origine jusque chez les Gaulois, et les cadres territoriaux de la vie administrative et des services publics.

§ 1

Les divisions historico-politiques de la France. Des peuples gaulois aux provinces du XVIII^e siècle.

C'est dans la répartition des peuples sur le sol gaulois que l'on trouve l'origine de nos provinces françaises telles qu'elles existaient à la fin du XVIII^e siècle et qu'elles survivent aujourd'hui encore dans les traditions, la langue, les mœurs et les costumes.

A la veille de la conquête romaine, la Gaule était habitée par un ensemble de peuples, de races et d'origines variées, qui occupaient chacun une certaine partie du territoire, d'ailleurs mal délimitée, et constituaient de véritables Etats autonomes, sans aucun lien entre eux. Le peuple gaulois était le vrai groupe politique de l'époque ; on en comptait 90 répartis sur le territoire compris entre les Pyrénées et le Rhin. (1)

(1) Cf. Histoire des Institutions politiques de l'Ancienne France, de Fustel de Coulanges. Camille Jullian. La Gaule romaine, p. 9 et s.

C'était là essentiellement des êtres moraux, que César assimila à des agglomérations matérielles en leur donnant le nom de *civitates*. Ces *civitates*, qui comprenaient elles-mêmes diverses circonscriptions appelées pagi, constituaient des groupements politiques autonomes ; mais au point de vue ethnique, César distinguait en Gaule trois éléments nettement différents groupés en des territoires bien séparés : l'Aquitaine peuplée d'Ibères, la Celtique de Germains solidement installés depuis longtemps, la Belgique, de Germains récemment arrivés en Gaule.

Cependant, cette répartition géographique des peuples gaulois d'après leur race et leur origine, ne fut pas respectée par Auguste qui inaugura la *pratique de l'arbitraire dans les divisions administratives* de notre pays ; il partagea en effet la Gaule en quatre grandes « Provinces » : Lyonnaise, Aquitaine, Narbonnaise et Belgique, auxquelles il faut ajouter la petite province des Alpes Maritimes. Cette division n'avait rien de commun avec la répartition ethnique des peuples gaulois : l'Aquitaine administrative notamment s'étendait bien au-delà des limites géographiques de l'Aquitaine ethnique, occupée par les peuples Ibères.

D'autre part, et cela mérite d'être signalé, non seulement Auguste inaugura la pratique de l'arbitraire dans les divisions administratives, mais encore il instaura la *variété dans les modes de gouvernement et d'administration* des diverses parties du pays, variété qui caractérisa jusqu'à la Révolution l'organisation politique et administrative française. Trois provinces, en effet, Aquitaine, Belgique et Lyonnaise dites Provinces de César, furent mises sous l'autorité directe de l'Empereur, qui en fut lui-même le proconsul, alors que la Narbonnaise, « Province du

Peuple », dépendait du Sénat romain, qui en nommait le proconsul.

Toutefois, ces cadres artificiels ne furent pas superposés aux cadres naturels qui demeurèrent l'armature de la vie politique. Rome, en effet, n'a pas brisé les corps politiques qu'elle avait trouvés, et les civitates subsistèrent comme elles subsisteront plus tard, sous la Monarchie franque. Ces cités étaient à peu près aussi nombreuses qu'à l'époque de l'indépendance et étaient occupées par les mêmes peuples ; quelques modifications géographiques avaient toutefois été apportées, surtout en Narbonnaise. La cité restait même, sur son territoire, constituée comme un véritable Etat, encore qu'à cet égard Rome ait établi une distinction entre les peuples alliés et les peuples libres d'une part et, d'autre part, les peuples dits *deditices*, qui, contrairement aux premiers, n'avaient pour loi officielle que celle donnée par Rome et devaient accepter dans leurs murs une garnison romaine. C'était là encore un aspect de cette variété dans les modes de gouvernement et d'administration des diverses parties de notre sol.

La cité, sur son vaste territoire, était constituée, comme le dit Camille Jullian, « comme un véritable Etat. Sans doute ce n'était pas un Etat libre ; elle était du moins un Etat. » (1) Son territoire était le cadre de l'organisation des services publics qu'elle gérât elle-même en général ; cependant, la justice et l'administration militaire considérées comme éléments importants de l'autorité politique, dépendaient en dernière analyse du gouverneur de la Province.

Il n'était pas inutile d'insister sur cette division de

(1) Camille Jullian. *Op cit.* p. 246.

la Gaule romaine en civitates, car ce sont là des circonscriptions qui ont des racines profondes puisqu'elles sont les héritières des nations gauloises. Elles subsistèrent à l'époque franque et survécurent à travers la féodalité.

A côté de ces circonscriptions permanentes et stables (leur nombre n'a que peu augmenté), la division artificielle en provinces variait sans cesse. Le nombre des provinces, qui était de quatre à l'origine, était déjà passé à sept à la fin du règne d'Auguste, et ne cessa jusqu'à la fin du Bas Empire de s'accroître. *A l'arbitraire et à la variété dans les divisions territoriales s'ajoutait ainsi la mobilité fort à l'honneur encore de nos jours.*

Quoi qu'il en soit, au commencement du V^e siècle, la Gaule romaine, qui n'était qu'une partie de la Préfecture des Gaules, était divisée en 17 Provinces, comprenant elles-mêmes un total de 112 cités.

Mais, lors de l'invasion franque, l'Administration romaine avait, pour ainsi dire, disparu. La Préfecture des Gaules n'existait plus. Quant aux Provinces, voici ce qu'elles étaient devenues d'après Fustel de Coulanges. (1) « Les Provinces, comme grandes circonscriptions administratives, disparurent de même presque partout avant Clovis. Du moins, on ne trouve plus, dans la seconde moitié du cinquième siècle, ni proesides ni rectores en Gaule, si l'on excepte quelques pays du midi. » Le mot province était devenu synonyme de région et n'avait plus que le sens vague de ce terme ; cependant, il conservait sa signification en matière ecclésiastique, car le clergé s'était organisé dans les cadres administratifs et les capi-

(1) Fustel de Coulanges. Op. cit. T. III La Monarchie Franque.

tales des anciennes provinces restaient les sièges des archévêchés, alors que les cités constituaient chacune un diocèse. C'est ainsi que la division ecclésiastique perpétuait la division administrative.

Lorsque les Francs arrivèrent en Gaule, ils ne trouvèrent donc qu'une véritable circonscription : la cité. Il y en avait environ 112, chiffre un peu supérieur à celui de l'époque d'Auguste, par suite des conquêtes postérieures et de l'érection de certains pagi (subdivisions des civitates), en cités.

Clovis et ses successeurs conservèrent cette division, dont ils firent la seule division administrative. Les rois francs adoptant le principe romain, qui faisait confier à des fonctionnaires du pouvoir central l'administration locale, installèrent dans chaque cité qui devint alors comté, un comte ou graf, résidant au chef-lieu.

Parfois, au-dessus d'un groupe de comtes, le roi plaçait un duc, surtout chef militaire, héritier du dux romain et ancêtre du gouverneur militaire. Mais il n'y en avait pas partout ; ses fonctions étaient, d'autre part, souvent temporaires et limitées, et même, là où il y en avait, c'était le comté qui constituait la circonscription essentielle.

Les Carolingiens, à leur tour, respectèrent la division en comtés, que les Mérovingiens avaient eux-mêmes conservée, et Charlemagne renforça même cette circonscription en retirant toute existence politique aux duchés et en faisant dépendre directement les comtés de l'empereur. (1)

(1) Cf. sur cette partie historique Fustel de Coulanges : Histoire des institutions politiques de l'Ancienne France. — Tome III. La Monarchie franque, p. 183 et s. Rapport Jean Hennessy sur la réforme administrative fait en 1918, au nom de la Commission d'Administration Générale de la Chambre. Doc. Parl. Chambre An. 4285, p. 819.

Les attributions des comtes furent, en outre, renforcées et ils exercèrent dans leurs circonscriptions respectives des attributions royales par délégation du roi : fonctions judiciaires, militaires et financières. D'autre part, le comté resta confondu dans ses limites avec le diocèse.

Mais c'est alors qu'après la mort de Charlemagne, la désorganisation de la puissance publique, que l'empereur n'avait pu arrêter que quelques années, s'acheva, et que la féodalité s'installa en France. La désagrégation du pouvoir central ne tarda pas à être complète et il s'institua une pyramide de fiefs, reposant sur le lien personnel entre les individus, un morcellement de l'autorité répartie entre de nombreux personnages souverains, qui caractérisent le régime féodal. Aux bases territoriales de l'organisation politique franque, la féodalité substitua un faisceau de liens personnels, et il ne fut plus guère question, tant que dura ce régime, de division territoriale.

Le comté ne fut plus le cadre de la vie politique ; la souveraineté émiettée fut à l'époque féodale répartie entre un grand nombre de seigniores. Les comtés et les vicairies se morcelèrent ; tout lien territorial entre individus disparut au profit de multiples liens personnels, si bien qu'à l'avènement des Capétiens, les anciennes divisions administratives avaient disparu ; une mosaïque de fiefs innombrables, de toutes formes et toutes dimensions remplaçait les cités romaines et les comtés francs. A l'avènement d'Hugues Capet, en 987, tout le territoire de la France dépendait ainsi de fief en fief de sept grandes pairies laïques : duchés de France, de Normandie, de Bourgogne et d'Aquitaine ; comtés des Flandres, de Champagne et de Touraine ; Hugues Capet n'était que le premier d'entre eux.

Nous ne reviendrons pas, après tant d'éminents auteurs, à l'étude de la reconstitution du pouvoir royal par les Capétiens qui, grâce à la transformation de la conception de la suzeraineté, dont les investissait la théorie féodale, restituèrent au pouvoir royal la plupart des droits de l'Etat et reconstituèrent le domaine public.

Parallèlement, quelques grands seigneurs tentèrent eux-mêmes de regrouper à leur profit certaines parcelles d'autorité, et ce qui est curieux et intéressant, à notre point de vue, c'est que ce regroupement se fit dans le cadre historique que la féodalité avait brisé temporairement, mais n'avait pu anéantir définitivement.

Partout réapparurent les anciens comtés héritiers des peuples gaulois. Ils deviendront les provinces françaises qui, les unes après les autres, seront réunies au royaume de France et en formeront les éléments vitaux. C'est ainsi qu'à la féodalité et aux innombrables fiefs qui avaient surgi sur notre territoire succédèrent un nombre relativement restreint de duchés et de comtés indépendants.

De ces divers petits Etats, les rois de France ont su faire les éléments d'un grand Etat qu'ils voulaient conduire vers l'unité, mais qui restait encore, à la fin du XVIII^e siècle, un Etat sinon fédéral, du moins dont les éléments constitutifs étaient pour la plupart partisans d'une fédération des provinces françaises, qui aurait laissé à ces dernières leur individualité et leur vie propre.

C'est qu'en effet, si bon nombre de comtés et duchés avaient été purement et simplement annexés au royaume de France et incorporés à ce dernier, il existait certaines provinces qui n'étaient entrées dans ce royaume qu'aux termes d'un acte *contractuel* leur garantissant des droits,

des privilèges et des libertés, ce qui est la caractéristique même d'un pacte fédéral.

Ces actes bilatéraux par lesquels les provinces étaient unies à la France étaient variés. La Bretagne avait été unie à la France aux termes d'un contrat de mariage, et la Provence l'avait été en vertu d'un legs fait par Charles III à Louis XI. Par le traité de Nimègues, la Franche-Comté avait été cédée par Charles II, roi d'Espagne à Louis XIV, avec obligation expresse d'en respecter la constitution. Le Roussillon avait été uni à la France par le traité de Péronne et des Pyrénées, et la Bourgogne par celui du 24 juin 1476. Quant au Dauphiné, il avait été cédé au roi de France, par son dernier comte; la Lorraine enfin fit retour à la France en vertu d'un échange conditionnel.

Tous ces actes par lesquels les Provinces étaient ainsi unies ou cédées à la France leur garantissaient des droits et privilèges que les Etats provinciaux et les Parlements, qui souvent avaient été amenés à ratifier ces actes, défendaient jalousement. L'individualité des Provinces restait très forte à la fin du XVIII^e siècle, malgré les efforts incessants du pouvoir royal pour assurer une unité durable; elle tenait surtout à la spécialité de leur coutume, rédigée par leurs Etats, au maintien de leurs juridictions souveraines que le roi devait respecter, et elle était symbolisée par les Etats de la Province.

Contre le pouvoir royal se dressaient sans cesse les Provinces. Il suffit de rappeler à cet égard, un fait. Lorsque Lamoignon et Malesherbes convoquèrent un lit de justice pour faire enregistrer, le 8 mai 1788, certaines réformes importantes devant s'étendre à tout le royaume, le conseiller Duval d'Épremesnil convoqua pour le 3 mai les parlementaires qui, toutes Chambres réunies, rédigèrent les

lois fondamentales de la Monarchie, y inscrivant notamment le principe de la spécialité des coutumes et du droit des Cours Souveraines d'examiner l'opportunité de la loi royale dans leurs Provinces respectives, et d'en ordonner ou non l'enregistrement. Dans toutes les Provinces, dans les quelques années qui précédèrent la Révolution, les vieux privilèges étaient invoqués. Le principe du gouvernement fédéral recevait partout des adhésions multiples. (1)

Partout la tendance fédéraliste s'affirmait. Portalis en une courte phrase la résumait dans une lettre au roi (2) où il disait clairement que sa province, la Provence, était « *une monarchie distincte de la France* » et en affirmant ailleurs que c'est par l'amour de la « *petite patrie* » qui est toujours ardent, que l'on tient à la grande.

Ainsi à la veille de la Révolution, l'unité française que les rois croyaient avoir réalisée était fortement compromise. La France était une fédération de Provinces dont certaines comme le Languedoc constituaient elles-mêmes des fédérations. S'il en était ainsi, c'est que ces provinces puisaient leur individualité, leur vie, par des racines profondes, jusqu'aux temps les plus reculés où notre territoire était occupé par les peuples gaulois. On retrouve, en effet, dans les provinces du XVIII^e siècle toutes les anciennes patries de la Celtique, de la Belgique et de l'Aquitaine. (3)

(1) Pour toute cette partie cf. l'ouvrage fort intéressant de Charles Berlet: *Les Provinces au XVIII^e siècle*. Blond et Gay 1913.

(2) Portalis. Lettre sur les nouveaux édits transcrits par les Commissaires de Sa Majesté dans les registres des Cours Souveraines, le 8 mai 1788.

(3) Signalons quelques exemples entre autres : le Quercy était l'ancienne nation des Caduci; le Berri celle des Bituriges; le Limousin celle des Lemovices; le Rouergue, celle des Rutènes; le Périgord celle des Petrocores; l'Auvergne, celle des Arvernes, etc...

Et cependant, les rois avaient tout fait pour briser l'unité des provinces. En particulier, ils s'étaient efforcés de fondre en des circonscriptions administratives communes des provinces de coutumes et de traditions différentes. C'est ce qui explique que le gouvernement, l'administration et les services publics aient été organisés dans des cadres différents des cadres historiques.

§ 2.

L'organisation territoriale de l'Administration et des Services Publics à la fin de l'Ancien Régime.

Il y avait, sous l'ancien régime, une circonscription administrative correspondant à peu près aux provinces historiques : c'était le gouvernement militaire, circonscription militaire confiée jadis aux ducs et aux comtes qui exerçaient outre le pouvoir militaire, la majeure partie du pouvoir administratif jusqu'au moment où Richelieu, puis Louis XIV les en eurent dépouillés.

D'abord réservée aux provinces frontières du royaume, l'institution des gouvernements militaires s'était généralisée et s'étendait à toute la France à la veille de la Révolution. Il y avait au total 40 gouvernements militaires, dont 33 grands, les 7 autres ne s'étendant pas même à une province entière et étant enclavés dans les grands.

Cette division de la France au point de vue militaire, qui rappelait trop la formation historique du domaine fut

volontairement écartée comme cadre de l'organisation administrative et des autres services publics.

L'origine des services administratifs de la France doit être recherchée dans le mode de gestion rudimentaire que constituait l'exploitation du domaine royal par des prévôts à la fois fermiers, juges et agents de police, qui datent de l'époque féodale. Au début du XIII^e siècle, l'administration française s'affirmait par l'installation dans des circonscriptions déterminées, les bailliages, de fonctionnaires véritables, placés au-dessus des prévôts et centralisant la direction locale de tous les services : justice, police, finances, guerre : c'étaient les baillis (les sénéchaux en Aquitaine).

A partir du XVI^e siècle, les attributions des baillis furent restreintes et certaines furent confiées à d'autres fonctionnaires gérant chacun un service public. Leurs attributions militaires furent confiées aux gouverneurs militaires et aux lieutenants du roi, les généraux des finances gèrent les services financiers, et les intendants reçurent des attributions administratives et judiciaires vastes, le bailliage restant cependant encore circonscription judiciaire et surtout circonscription électorale pour la désignation des représentants des ordres aux Etats Généraux.

Il ne saurait être question de faire ici l'historique de la formation de ces divers cadres administratifs dans lesquels se mouvaient les divers services publics. Il suffit de renvoyer aux études très complètes qui en ont été faites, et examiner seulement la situation de la France en 1789 au point de vue des diverses divisions territoriales en insistant sur leur multiplicité et l'enchevêtrement des circonscriptions.

Nous avons déjà vu qu'il existait 40 gouvernements militaires. Les généralités avaient des limites et des étendues différentes, bien que leur nombre correspondît à peu près à celui des grands gouvernements. Il y en avait 33, dans lesquels les fermiers généraux géraient les services financiers. Elles étaient désignées par le nom de la capitale. Les intendances au contraire, étaient désignées par le nom de la province qui en formait la partie principale ; mais la division en intendances ne correspondait pas à celle en Provinces; elle correspondait par contre à la division en généralités, encore qu'il n'y eut pas toujours identité absolue entre généralité et intendance. (1)

Ce qui est le plus remarquable, c'est la variété qui existait à l'intérieur de ces circonscriptions. Les généralités de pays d'Etats étaient divisées en diocèses, bailliages ou vigueries, alors que les autres étaient divisées en élections. Bien plus, il y avait souvent des enclaves de pays d'Etats dans des généralités d'élection, (par exemple dans la généralité d'Auch), et, comble d'ineptie administrative, certaines paroisses étaient coupées en deux parties rattachées à deux généralités différentes. (2) La géographie financière du pays était donc d'une complexité inimaginable et que Necker déplorait; l'Encyclopédie méthodique disait : « La France, comme royaume, reçoit en matière de finances presque autant de divisions qu'il se trouve de droits et d'impositions de différentes natures. »

La géographie judiciaire n'était du reste pas moins compliquée. Il existait en effet à la veille de la Révolution

(1) L'intendance de Languedoc était divisée en 2 généralités: Toulouse et Montpellier.

(2) Cf. Vidal de la Blache: Les divisions régionales de la France. Chapitre de Camille Bloch.

une multitude de juridictions dont les ressorts et la compétence variaient : des juridictions seigneuriales et municipales, prévôtés, vigueries et vicomtés, juridictions dont la compétence était aussi restreinte que leur ressort était petit; bailliages, circonscriptions judiciaires déjà assez étendues dont certaines, les plus importantes, érigées en sièges présidiaux jugeaient les appels des jugements des autres. Enfin, s'ajoutant à ces multiples juridictions dont elles couronnaient l'édifice, les cours souveraines avaient une compétence judiciaire générale, surtout en appel, et limitée seulement par la justice retenue du roi; ces cours souveraines constituaient le premier des privilèges accordés aux provinces unies à la France et étaient le plus sûr garant de leur individualité; leurs attributions judiciaires en même temps que réglementaires et quasi-législatives leur donnaient par ailleurs des prétentions politiques.

Ainsi, il existait un véritable régionalisme judiciaire; outre le Parlement de Paris, une douzaine de Parlements provinciaux et quatre Conseils souverains étaient à la tête de la hiérarchie judiciaire. Mais hélas, au-dessous de ces juridictions provinciales, il existait une multitude de circonscriptions qui s'enchevêtraient et étaient si nombreuses qu'on ne les connaissait pas toutes : lors des élections aux Etats Généraux de 1789, les électeurs de certains bailliages, circonscription électorale en même temps que judiciaire, ne furent pas convoqués alors que l'on avait appelé les électeurs de bailliages disparus.

A côté de ces multiples circonscriptions, militaires, financières, purement administratives et judiciaires, il en existait encore bien d'autres qui ne coïncidaient d'ailleurs nullement avec les précédentes. Il y avait en 1785 vingt-quatre Universités qui distribuaient l'enseignement dans leurs ressorts

respectifs. Au point de vue des eaux et forêts, les généralités étaient groupées de manière à former 19 grandes maîtrises. Enfin, au point de vue ecclésiastique la France était divisée en 140 diocèses.



Telle était la situation politique et administrative de la France à la veille de la Révolution : d'une part une véritable anarchie administrative, des régimes variés et des circonscriptions multiples et s'enchevêtrant; d'autre part, au point de vue politique, l'existence d'une tendance fédéraliste des provinces, due au fait que celles-ci restaient les seules circonscriptions vivantes au milieu de tant de divisions artificielles. C'est le double inconvénient de cette situation que les constituants essayèrent de combattre au plus tôt.

SECTION II

L'unification des divisions territoriales de la France sous la Révolution

Lorsqu'ils eurent décidé de donner une constitution à la France, les constituants de 1789 crurent qu'il fallait avant tout donner une solution au problème des divisions politiques et administratives de la France qu'ils considéraient d'ailleurs d'une importance constitutionnelle.

Il ne saurait être question dans ce bref exposé historique, d'insister sur la formation du département et sur les

travaux si intéressants de l'Assemblée Constituante. Aussi suffira-t-il de montrer rapidement quelles étaient les préoccupations de cette assemblée avant d'en arriver à ses conceptions en matière d'organisation territoriale des services publics.

Ces préoccupations étaient de deux ordres, et Thouret les a fait nettement ressortir dans son rapport fait au nom du Comité de Constitution, ainsi que de nombreux députés. La première était *la réalisation de l'unité française* que les tendances fédéralistes compromettaient grandement.

Pour certains ce risque de fédéralisme était une obsession que Lafayette traduisait fort nettement dans une lettre à Latour-Maubourg où il lui disait : « ...surtout ne faites pas de provinces qui puissent devenir des républiques... Divisez en 150, 200 départements, c'est indispensable si vous ne voulez pas avoir contre vous une multitude de républiques. »

Sieyès, de son côté, disait à l'Assemblée Nationale : « La France ne doit pas devenir un Etat fédéral composé d'une multitude de républiques unies par un lien politique quelconque. La France est et doit rester un seul tout, soumis dans toutes ses parties à une législation et à une administration communes. » (1)

On a souvent dit que les Constituants avaient divisé non la France, mais les provinces et qu'ainsi ils avaient reconnu la réalité et l'individualité de ces dernières sans

(1) Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal. Assemblée Nationale, 7 septembre 1789.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que Louis XVI s'exprimait dans des termes analogues, mais en vain. Ouvrant un lit de justice à Versailles, le 8 mai 1788, il disait notamment : « ...Il faut à un grand Etat un seul roi, une seule loi, un seul enregistrement ».

vouloir les abattre. C'est une erreur profonde, car la leçon de l'ancien régime avait montré que la juxtaposition de divisions nouvelles et artificielles aux provinces ne faisait qu'accroître la puissance de celles-ci, et que mieux valait diviser les provinces pour les affaiblir en les désunissant. C'est ce qui fut décidé, et l'on convint de diviser chaque province en un certain nombre de départements, sans hésiter du reste, si besoin était, à grouper des morceaux de diverses unités provinciales.

Mais à cette préoccupation politique s'en ajoutait une autre, purement administrative. Les constituants, et surtout le rapporteur du Comité de Constitution, étaient affligés de voir la *complexité administrative* existant en France, la diversité des régimes d'administration et de gouvernement, et la multiplicité des divisions territoriales.

Il faut à cet égard citer deux phrases de Thouret qui font bien comprendre la situation administrative qu'il voulait abolir.

Dans son rapport du 29 septembre 1789, il disait : « Jusqu'ici le royaume a été partagé en autant de régimes différents; partagé en diocèses quant au gouvernement ecclésiastique ; partagé en généralités quant aux subsides ; partagé en gouvernements quant à la puissance militaire, partagé en bailliages quant à l'ordre judiciaire; c'est sans doute là une grande cause de notre oppression. »

Et il disait encore le 3 novembre 1789 : « Il y a d'ailleurs une confusion de divisions très embarrassante puisqu'il n'y a pas un seul genre de pouvoir ou d'autorité qui n'en ait une particulière ; en sorte que le même lien pourrait appartenir à autant de districts divers qu'il y a de différentes espèces de pouvoirs publics. »

Les idées d'égalité entre les diverses parties du territoire, et d'uniformité dominaient tous les projets des réformateurs, depuis ceux des partisans d'une division de la France en carrés, jusqu'à ceux qui aboutirent à la division de la France en 83 départements. Mais, ce que l'on voulait en outre, c'était la commodité plus grande pour les administrés. On voulait qu'ils pussent, de tout endroit de la circonscription, se rendre au chef-lieu voir les administrateurs du département dans un temps restreint. On voulait aussi qu'ils sussent exactement et d'une façon fort simple où et à qui s'adresser pour tous les services publics, de façon qu'un même individu ne dépendît pas de villes différentes pour chacun d'eux.

Ce sont ces préoccupations qui inspirèrent les conceptions des constituants en matière d'organisation territoriale des services publics et les incitèrent à des réalisations immédiates.

§ 1

Les Conceptions des Constituants

en matière d'organisation territoriale des services publics.

Ayant créé le département et condamné la multiplicité des circonscriptions administratives, les constituants affirmèrent le principe de l'unité des cadres administratifs en même temps que celui de l'égalité des régimes administratifs.

Il fut convenu que chaque département serait doté d'institutions analogues et serait subdivisé en circonscriptions semblables.

Puis il fut décidé, et c'est là ce qui nous intéresse le plus, que le département serait le cadre fondamental et unique de toute la vie politique et administrative, en un mot qu'il serait la *seule circonscription* de la France.

Cette idée ressortait clairement du rapport de Thouret fait le 3 novembre 1789 à l'Assemblée Nationale, et dont il est indispensable de reproduire les passages essentiels à cet égard, pour bien comprendre les conceptions d'alors en matière d'organisation territoriale des services publics.

Il disait dans ce rapport :

« Tout le monde sent combien dans un vaste empire, il importe pour l'uniformité de l'administration, pour la bonne surveillance des administrateurs, pour la facilité des gouvernés, d'avoir des divisions de territoire à peu près égales et d'une étendue calculée sur celle qui convient au meilleur exercice des différents pouvoirs », c'est-à-dire pour Thouret l'exercice du pouvoir électoral, du pouvoir administratif et la gestion des différents services publics.

Et ailleurs, il ajoutait d'une manière plus nette encore : « Une surface de 324 lieues offre une étendue moyenne qui convient à des districts d'élection directe, qui convient encore plus à des districts d'administration, et qui pourra convenir par la suite pour réunir dans les mêmes divisions l'exercice des autres pouvoirs publics. »

Un peu plus loin, il écrivait : « Considérons ensuite que l'intérêt des gouvernés se joint ici à la nécessité pratique. Cet intérêt consiste à ce que le district de chaque administration soit mesuré de manière qu'elle puisse suffire à tous les objets de surveillance publique et à la prompt expédition des affaires particulières. »

Ainsi l'idée de Thouret était aussi claire que simple.

et à cet égard l'opinion de l'Assemblée elle-même paraît bien avoir été dans le même sens : le département doit être la seule circonscription, le cadre unique devant servir tant pour les élections que pour l'administration proprement dite et la gestion de tous les services publics.

Cette conception était à l'opposé de la doctrine royale qui aboutissait à la création d'autant de divisions territoriales qu'il y avait de pouvoirs et de services publics. Elle avait outre sa simplicité un avantage certain : faisant du département une circonscription puissante, centre de toute la vie de l'Etat et comme conséquence, de la vie économique, elle permettait d'espérer que le département acquerrait une vie propre capable de contrebalancer la force traditionnelle des provinces.

Mais, nous le verrons, cette conception des Constituants est aussi éloignée de la nôtre qu'elle l'était de celle de la Monarchie d'Ancien régime.

§ 2

Les réalisations des Conceptions des Constituants.

Lorsqu'ils abordèrent la lourde tâche de la réorganisation des services publics, les constituants et leurs successeurs s'efforcèrent de la réaliser dans le cadre des divisions nouvelles du territoire.

Le département était déjà la *circonscription électorale* essentielle : les électeurs secondaires, élus par les citoyens actifs devaient se réunir au chef-lieu de chaque département pour élire non seulement les autorités départementales, l'évêque, etc., mais encore les représentants de la nation, les membres de l'Assemblée législative.

Très rapidement il devint la *circonscription judiciaire*. Dès 1790, les cadres administratifs furent adoptés pour l'organisation du service judiciaire; la loi du 24 août 1790 établit en effet un tribunal dans chaque district (Titre IV, art. 1er). Mais dès l'An III, le département devint la circonscription judiciaire unique : la Constitution du 5 fructidor An III le disait clairement.

Art. 216 : « Il y a un tribunal civil par département. »

Art. 233 : « Il y a dans chaque département, pour le jugement des délits dont la peine n'est ni afflictive ni infamante, trois tribunaux correctionnels au moins et six au plus. »

Art. 244 : « Il y a un tribunal criminel pour chaque département. »

Aux termes de l'art. 218, le tribunal civil de département était juge d'appel des juges de paix, arbitres et tribunaux de commerce. Enfin l'art. 219 précisait bien qu'il n'existait pas d'autre ressort judiciaire, les tribunaux de départements étant juges d'appel les uns par rapport aux autres, l'appel se portant devant le tribunal d'un des trois départements les plus voisins de celui dont la juridiction avait rendu le jugement.

En ce qui concerne le service public de l'*Enseignement*, on constate des réalisations analogues. Après la suppression des Universités, les Assemblées révolutionnaires s'occupèrent d'organiser rationnellement l'instruction publique. A la fin de la session de l'Assemblée Nationale, Talleyrand rédigea un rapport qui, suivant le vœu de l'Assemblée, envisageait la création d'établissements « qui auraient été distribués en rapport avec les divisions du royaume »; il

proposait la création de premières écoles « dans chaque division territoriale renfermant une assemblée primaire », d'écoles moyennes aux chefs-lieux des districts, d'écoles spéciales aux chefs-lieux des départements, enfin, d'une Ecole Nationale Universelle à Paris.

Ce ne fut que la constitution du 5 fructidor An III qui posa les principes. L'art. 297 stipulait que « Il y a, dans les diverses parties de la République, des écoles supérieures aux écoles primaires (où l'on apprend à lire et à écrire) et dont le nombre sera tel qu'il y en ait au moins une pour deux départements ». Enfin, ce fut la loi du 4 brumaire An IV qui départementalisa formellement l'enseignement correspondant à notre enseignement du second degré : art. 1^{er} « Il sera établi une école centrale dans chaque département de la République. » (1)

Enfin, signalons encore le service des *cultes* que la Constituante voulut organiser dans les cadres administratifs pour mieux subordonner le culte à l'État, le clergé aux pouvoirs publics. Dans ce but, la Constitution civile du clergé (décret du 12 juillet-21 août 1790) prescrivit qu'il y aurait un diocèse par département (2) et que « Chaque département formera un seul diocèse et chaque diocèse aura la même étendue et la même limite que le département. » Toutefois, le siège de l'évêché pouvait ne pas être au chef-lieu du département, et il était en outre possible de créer des évêques métropolitains dans certains diocèses.

C'est ainsi que les services publics furent organisés

(1) Nous ne parlons pas de l'Enseignement Supérieur, la Révolution l'ayant organisé par matière et non territorialement.

(2) Sous l'ancien régime, les diocèses étaient fort nombreux et certains étaient fort petits.

sous la Révolution dans le cadre du département, c'est-à-dire dans les circonscriptions proprement administratives. Hélas, comme nous allons le voir, cette idée directrice de l'organisation territoriale des services publics fut vite abandonnée; dès l'Empire on s'en écarta pour des services publics essentiels, tels que la Justice et l'Enseignement. Depuis lors, la tendance à l'abandon des cadres administratifs n'a fait que s'accroître au point que les services restant organisés dans le cadre départemental sont l'exception. C'est sans doute que le département ne convient plus à la gestion des services publics. Pourquoi ? Nous le rechercherons plus loin.

CHAPITRE I

L'ORGANISATION REGIONALE DES SERVICES PUBLICS NATIONAUX

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le principe posé par la Révolution était celui de l'unité de circonscription, et de l'organisation de tous les services publics quels qu'ils fussent dans le même cadre, le département, circonscription à la fois politique et administrative. Fort vite la division du territoire en départements avait été adoptée par les activités privées, et la vie économique et sociale s'était organisée dans les mêmes cadres que l'Etat lui-même.

Aujourd'hui, le principe est totalement renversé : la régionalisation des services publics est devenue une idée directrice de l'organisation territoriale des services d'Etat. Longtemps on avait pu croire que cette organisation se faisait sans motif dans un cadre différent de la division administrative et que les dirigeants avaient seulement oublié les principes de la Révolution, conservés par la législation de l'An VIII, et sur lesquels nous vivons encore, en théorie tout au moins. Mais aujourd'hui, l'organisation régionale est officiellement reconnue comme supérieure à l'organisation départementale des services publics et l'on en donne les raisons.

Le décret du 30 octobre 1935, modifiant le régime

des Assurances Sociales, est précédé d'un rapport au Président de la République, signé du Président du Conseil et de dix Ministres, singulièrement significatif à cet égard. Il met en évidence les avantages du régionalisme en matière de services publics. On y peut lire ceci :

« La régionalisation est un moyen de décentralisation ; c'est aussi une source d'économies sérieuses qui permettra d'aboutir à une organisation plus rationnelle du travail. »

Tels sont les avantages officiellement reconnus à la régionalisation des services publics : possibilité de réaliser une décentralisation (mais qu'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas d'une décentralisation au profit d'une collectivité publique régionale ou locale, mais seulement d'une décentralisation dans le service) ; économies ; organisation plus rationnelle du travail.

Certes, ces avantages peuvent être invoqués en ce qui concerne bien d'autres services ; mais il en existe encore d'autres que nous rencontrerons au cours de cette étude, et qui sont parfois opposés à ceux-là. Sous l'Empire, ce fut un moyen de centralisation et sous la République un moyen de décentralisation, tant il est vrai que les institutions ne valent que par l'esprit qui les anime. Bien souvent, aujourd'hui, la régionalisation est une conséquence presque inévitable du caractère économique de certains services qui ne peuvent s'accommoder de cadres administratifs arbitraires.

Quoi qu'il en soit, il est un fait incontestable : depuis la Révolution, les services publics tendent chaque jour davantage à s'organiser dans un cadre nouveau et variable du reste, avec chaque service, si bien qu'on assiste, à l'heure actuelle, à un enchevêtrement et à une multiplicité

des circonscriptions bien supérieurs à ceux de l'ancien régime.

Cette évolution vers le régionalisme qu'inaugura d'ailleurs la Révolution elle-même, s'affirma sous le Consulat et l'Empire, et n'a cessé de s'accroître depuis lors.

Bien qu'il ne s'agisse pas là de service public, il est intéressant de signaler que dès 1792 les départements, à peine créés, furent groupés en 12 divisions soumises chacune à la surveillance d'un citoyen Commissaire de la République.

Mais dès le début de l'Empire, il existait plusieurs services publics ayant abandonné le cadre départemental. Il suffit pour s'en rendre compte de consulter l'Almanach Impérial. On constate que dès 1805, le département de la Drôme, par exemple, faisait partie de la septième division militaire, de la huitième cohorte de la Légion d'honneur, de la dix-septième conservation des forêts, du diocèse de Valence, de la Sénatorerie de Grenoble et de la Cour d'Appel de la même ville.

A cette époque, en effet, le territoire de la France était déjà réparti en 27 divisions militaires, (1) en 27 légions de gendarmerie, dont le ressort différait du reste des ressorts purement militaires, en 16 cohortes de la Légion d'honneur, en 28 Conservations forestières, en 27 ressorts de Cours d'Appel et Sénatoreries ; enfin, plusieurs diocèses s'étendaient à plusieurs départements.

Cette évolution se poursuit et sa dernière manifestation est la régionalisation du service des Assurances Sociales ; sa prochaine sera sans doute l'organisation

(1) Mais quatre étaient constituées par des départements aujourd'hui disparus, dépendant de l'Italie ou de la Belgique.

régionale de l'Administration des Domaines, dont on projette la création. Mais les tendances régionalistes que traduit cette évolution se font jour à tout moment notamment dans la législation ou la réglementation touchant à la vie économique et dans les discussions parlementaires.

A l'heure présente, les services organisés dans un cadre régional sont innombrables. Nous ne saurions prétendre les examiner tous, mais il est nécessaire d'étudier les plus importants, en les groupant d'après leur nature et leur objet.

§ 1

Services judiciaires et pénitentiaires et les Juridictions Administratives.

Service judiciaire. — En l'An III toutes les juridictions étaient organisées dans les cadres administratifs et le département était la circonscription judiciaire essentielle. La justice criminelle était confiée à un tribunal départemental depuis la loi du 20 janvier-25 février 1791 : c'était un tribunal de département, qui était, depuis la Constitution de l'An III, juge de droit commun en matière civile, en même temps que juge d'appel des autres juridictions du département : juges de paix d'arrondissement, arbitres et tribunaux de commerce ; enfin, il existait, par département, 3 à 6 tribunaux correctionnels. (1)

Pour maintenir l'égalité entre les juridictions et ne pas créer une catégorie de tribunaux supérieurs, qui

(1) Cf. *supra* p. 31.

auraient pu faire renaître le péril des anciennes Cours Souveraines, le législateur révolutionnaire avait décidé que les tribunaux départementaux seraient juges d'appel les uns par rapport aux autres, évitant ainsi la création d'une juridiction supérieure pour juger ces appels.

Cette organisation judiciaire ne fut que d'une courte durée. Dès le 27 ventôse An VIII (18 mars 1800) elle était formellement abolie : art. 1er de la loi : « Les tribunaux civils et criminels de département et les tribunaux de police correctionnelle sont supprimés. » Le département perdait sa qualité de circonscription judiciaire sauf en matière criminelle, (1) et c'était dans l'arrondissement que devait fonctionner le tribunal de première instance, tant en matière civile que pénale.

Mais la principale innovation de l'An VIII est celle que renferme l'art. 21 de la loi ainsi conçu : « Il sera établi 29 tribunaux d'appel dans les lieux et pour les départements ci-après » et la liste suivait. C'est depuis lors que le service judiciaire est organisé régionalement, dans les ressorts de ces tribunaux devenus Cours en l'An XII, qui constituent maintenant la véritable circonscription judiciaire.

Certes, les préoccupations qui étaient à la base de la création des Cours d'Appel étaient fort différentes de celles qui avaient permis l'érection des anciennes Cours Souveraines. Celles-ci tendaient au maintien de la spécialité des coutumes et de l'individualité des provinces. Celles-là, au contraire, devant respecter l'unité de législation et ne pouvant faire d'arrêts de règlement, ne répondaient

(1) En effet, si l'art. 1 de la loi supprime les tribunaux criminels de départements, l'art. 32 les rétablit : « Il y aura un tribunal (criminel) dans chaque département ».

qu'à un besoin de hiérarchie que le Premier Consul voulait instaurer partout, dans le pouvoir judiciaire comme dans le pouvoir administratif. Cependant, quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins qu'il existe aujourd'hui un véritable régionalisme judiciaire.

Les Cours d'Appel, qui ne sont plus qu'au nombre de 27, (1) comprenant dans leurs ressorts de un à sept départements, exercent leur censure sur les décisions des tribunaux civils, correctionnels et de commerce de leur ressort. Les juridictions d'instructions sont, par ailleurs, soumises à la censure d'une Chambre de Cour d'Appel, la Chambre des Mises en accusation. C'est dans le cadre des ressorts de Cours d'Appel qu'est organisée la forte hiérarchie du Ministère Public. En un mot, le ressort de Cour d'Appel est la circonscription judiciaire essentielle.

Seule la justice criminelle reste départementale, une Cour d'Assises fonctionnant dans chaque département ; du reste il n'en résulte pas que des autorités régionales ne puissent s'immiscer dans son fonctionnement : c'est, en effet, la Chambre de Mises en accusation qui saisit la Cour d'Assises et c'est le Procureur Général qui signe les réquisitoires définitifs.

Mais il paraît intéressant, dans un ouvrage touchant de près à la réforme administrative, de signaler une tendance aussi curieuse que symptomatique, se faisant jour dans l'organisation du service judiciaire, c'est la tendance qu'a ce service à s'écarter des cadres administratifs.

(1) La différence de nombre provient de la disparition des 2 Cours de Bruxelles et Liège, la fusion des Cours de Colmar et Metz étant compensée par la création de la Cour de Chambéry. Les ressorts sont restés à peu de chose près les mêmes depuis l'An VIII.

Déjà les juridictions d'appel et le Parquet sont organisés depuis longtemps dans des circonscriptions inter-départementales. Mais, depuis quelques années, les juridictions inférieures, elles aussi, tendent à abandonner les divisions territoriales administratives, canton et arrondissement.

Les juges de paix, en principe, sont cantonaux ; il doit en exister un dans chaque canton. Mais si tel est le vieux principe, il n'en est plus du tout ainsi dans la pratique, et une série de textes a permis de s'en écarter. Une loi du 28 avril 1919 avait ouvert la voie en ce sens, en permettant de réunir par décret deux justices de paix sous la juridiction d'un seul juge de paix ; puis le décret du 3 septembre 1926 permit la réunion de trois justices de paix sous la juridiction d'un même magistrat. Cependant, ce « binage » et ce « trinage » ne suffirent pas, et dans un but d'économie pour supprimer des emplois de juges de paix, un décret du 28 mars 1934 créa une véritable confusion des cadres judiciaires, en autorisant dans certains chefs-lieux d'arrondissement des juges au tribunal d'arrondissement à remplir les fonctions de juges de paix.

Le même phénomène s'est produit pour le tribunal d'arrondissement. Tout d'abord, jamais le principe n'a ici été respecté, et il y a toujours eu des arrondissements dépourvus de tribunal. Mais les difficultés financières ont fait abandonner, pour quelques années, le principe de l'An VIII, pour revenir, partiellement seulement, aux règles de l'An III. Par le décret du 3 septembre 1926, les tribunaux d'arrondissement furent supprimés et l'on institua, en principe, un tribunal départemental au chef-lieu de chaque département, sauf à créer des sections

de ce tribunal dans des villes importantes du département. Ainsi, 227 tribunaux sur 359 étaient supprimés, mais dès 1929, une loi du 22 août ruina la réforme en rétablissant autant de sections de tribunal départemental que le département comptait d'arrondissements ; mieux valait, dans ces conditions, revenir à l'ancien principe du tribunal d'arrondissement : ce fut chose faite à la suite de la loi du 16 juillet 1930.

Cet effort pour départementaliser à nouveau, dans une certaine mesure, la justice civile et répressive, est intéressant. Comme les textes relatifs au groupement des justices de paix, il révèle la tendance à tous les degrés vers une extension des circonscriptions judiciaires.

D'ailleurs, cette tendance, qui est inhérente à nos divisions territoriales actuelles, est justifiée pratiquement. Il est incontestable qu'il y a trop de juges de paix, et chacun connaît l'inactivité de nombreux tribunaux de première instance de province. Certaines Cours d'Appel même, bien que s'étendant à plusieurs départements, sont relativement peu occupées, si bien que leur nombre paraît plutôt trop élevé que pas assez, et il pourrait aisément être ramené à une vingtaine, au cas où l'on créerait une vingtaine de régions administratives.

Si, en effet, certaines Cours sont fort occupées, comme celle de Paris, ou celle d'Aix, il en est qui, par contre, sont bien inactives. La Cour d'Agen, par exemple, n'a été saisie, en 1932, que de 198 appels correctionnels, 423 civils et 70 commerciaux, soit au total de 691 appels, alors que la Cour d'Aix avait à juger la même année 4,130 affaires, celle de Lyon 2,704 ; il en est de même de la Cour d'Orléans, qui n'était saisie que de 707 dossiers.

On ne peut donc pas dire que les ressorts de Cour d'Appel soient trop vastes ; par contre, il n'est pas douteux que le département est trop petit pour la justice criminelle (1) et qu'il n'y aurait que des avantages à adopter pour la juridiction criminelle les cadres des Cours d'Appel, sauf dans certains ressorts comme celui de la Cour de Paris à créer des sections dans certains départements. Il n'est pas, en effet, indispensable de maintenir trois Cours d'Assises départementales dans le ressort de la Cour de Bourges, puisqu'à elles trois elles n'ont pas eu à juger, en 1932, plus de 9 affaires criminelles ; les Cours d'Assises des départements dépendant des Cours d'Appel d'Orléans, Pau et Limoges n'ont guère été plus occupées, ayant eu à juger respectivement 14, 15 et 15 affaires.

Ces faits et cette législation symptomatique méritaient d'être signalés, car ils révèlent le divorce qui se précise chaque jour entre les cadres administratifs purs et ceux dans lesquels vivent les services publics. Tout le service judiciaire tend à abandonner les circonscriptions administratives dans lesquelles les principes veulent qu'il soit enfermé, et ce, de la justice de paix à la juridiction d'appel. Cet état de choses conduit d'ailleurs à penser non pas qu'il faut faire respecter les divisions administratives, mais qu'il faut les modifier dans l'intérêt d'une organisation plus rationnelle et plus économique de la vie de l'Etat.

(1) Le siège de la Cour d'Assises n'est pas toujours le chef-lieu ; il en est ainsi notamment dans 14 départements, soit que ce siège se trouve dans un arrondissement plus important que le chef-lieu (Reims), soit qu'il se trouve au siège de la Cour d'Appel quand celui-ci n'est pas un chef-lieu (Riom, Aix).

Cette nécessité est d'ailleurs générale ; elle est commune à bien d'autres services.

Police Mobile. — Il existe, à côté du service judiciaire, un autre service appelé à collaborer avec celui-ci : la Police Mobile, organisée régionalement, mais dans des cadres propres ; ce service ayant pour mission de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la répression des crimes et délits de droit commun, est réparti sur le territoire métropolitain en 15 brigades. Donc, bien que collaborateur du service judiciaire, il n'en emprunte pas les divisions ; ses circonscriptions groupent même des départements et non des ressorts de Cours d'Appel.

Service pénitentiaire. — Ce sont encore des ressorts différents qui ont été adoptés pour la surveillance générale des établissements pénitentiaires, service lié à celui de la justice répressive.

Les départements sont groupés en circonscriptions pénitentiaires un peu au hasard et sans que les nécessités du service l'exigent, si bien que leur nombre peut être abaissé sans difficulté lorsque les besoins d'économies l'imposent, ou être augmenté.

Ces circonscriptions, dont le nombre était de 21 avant 1926, ont été réduites successivement à 16, par décret du 3 septembre 1926, puis à 15, par décret du 28 mars 1934, dans un but d'économie. (1)

Cette modification incessante du nombre et de l'éten-

(1) Les sièges des 15 circonscriptions pénitentiaires sont : Bordeaux (10 départements), Caen (4 dép.), Clairvaux (6 dép.), Ensisheim (1 dép. + Belfort), Fontevault (5 dép.), Haguenau (2 dép.), Loos (4 dép.), Lyon (10 dép.), Marseille (5 dép.), Nîmes (8 dép.), Poissy (4 dép.), Rennes (7 dép.), Riom (5 dép.), Toulouse (13 dép.), Melun (5 dép.).

due des circonscriptions des services publics est aussi une tendance que l'on retrouvera et qui est inséparable de la régionalisation, c'est-à-dire de l'organisation du service en dehors de tout cadre préexistant.

Les juridictions administratives.

Elles ont suivi, dans la voie du régionalisme, les juridictions de l'ordre judiciaire. Nous voulons citer ici les juridictions de pensions de guerre et les Conseils de Préfecture.

En ce qui concerne les pensions, la question se pose fort simplement, puisque, à la base, le cadre administratif du département a été adopté, cependant qu'au degré supérieur, au stade de l'appel, on a choisi les ressorts judiciaires des Cours d'Appel. Il existe, dans chaque département, un tribunal des pensions et dans chaque ressort de Cour d'Appel une Cour des Pensions, ayant la même circonscription.

Le cas des Conseils de Préfecture est plus intéressant au point de vue doctrinal et relativement à ses conséquences. Le conseil de préfecture départemental était, en effet, un élément important du système administratif imaginé en l'An VIII. C'était, en vertu de la loi du 28 pluviôse, l'un des trois organes administratifs du département, et ce devait être en même temps une juridiction administrative du premier degré. Le décret du 6 septembre 1926 supprima les Conseils de Préfecture départementaux, les remplaçant par des Conseils interdépartementaux. Cette régionalisation d'un organe d'administration pure peut être considéré comme un pas vers le régionalisme administratif et, à ce titre, nous aurons à y revenir. Nous n'envisagerons ici que le point de vue juridictionnel.

La justice administrative est donc aujourd'hui organisée dans un cadre régional, ou, du moins, interdépartemental. La réforme de ces juridictions administratives avait d'ailleurs, bien avant 1926, préoccupé certains esprits, et même le gouvernement. M. Clémenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, avait déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, dès le 22 mars 1907, un projet de loi « ayant pour objet la suppression des Conseils de Préfecture et la création de Tribunaux administratifs de région » ; le but était alors de donner plus d'indépendance à cette juridiction, en la déchargeant de ses attributions purement administratives et en la dégageant de l'administration ; quant aux ressorts des tribunaux envisagés (dont le nombre devait être de 20), ils avaient été établis, disait l'exposé des motifs, « en tenant compte à la fois des habitudes locales et des facilités de communications ».

Fort souvent la question de la création de tribunaux administratifs régionaux avait été discutée au Parlement. Elle le fut encore au lendemain de la guerre ; dans les séances des 31 juillet 1920 et 27 avril 1921 ; la Chambre avait introduit, dans les lois de finances, des articles disjoints par la suite, tendant à substituer aux Conseils de Préfecture 20 tribunaux administratifs. Le 7 juillet 1921, MM. Marraud, Ministre de l'Intérieur, et Doumer, Ministre des Finances, déposaient un projet de loi tendant à organiser la justice administrative dans les ressorts judiciaires des Cours d'Appel. Ce projet vaut d'être signalé, car il marque un effort pour ne pas multiplier les circonscriptions. Cet effort fut cependant condamné par l'exposé des motifs du projet Jean Durand, déposé le 29 juin

1926 au Sénat (1), projet qui devait être repris par M. Poincaré et aboutir sous la forme du décret du 6 septembre 1926. Cet exposé disait notamment : « Il n'a pas paru possible de maintenir cette similitude (des ressorts des juridictions administratives et des Cours d'Appel), surtout à l'heure où il est très généralement reconnu que les 26 Cours d'Appel sont elles-mêmes trop nombreuses. (2) D'ailleurs, il n'y a aucune analogie rationnelle à établir entre les ressorts des Cours d'Appel, fixés il y a plus d'un siècle, en conformité de fort anciennes traditions, et les circonscriptions des nouveaux conseils administratifs qui devront être déterminés par le pouvoir exécutif en tenant compte de facteurs tout modernes : chiffre de la population des départements compris dans la circonscription, nombre des litiges administratifs et fiscaux, rapidité des communications ferroviaires et routières. »

Telles sont les préoccupations qui sont à la base de la réforme accomplie par le décret du 6 septembre 1926 (3). Cependant, il faut ajouter un autre motif qui fut à l'époque déterminant, c'est la réalisation d'économies, le décret devant permettre la suppression de nombreux emplois.

Quant au nombre des circonscriptions, c'est celui de 22 qui « a paru correspondre aussi exactement que possible aux besoins réels et aux conditions d'un bon fonctionnement ». Il faut y ajouter le Tribunal Administratif d'Alsace et de Lorraine, bien qu'il soit une juridiction assez différente, car il est aussi régional, son ressort com-

(1) J. O. Dcr. Parl. Annexe 3481, p. 1.042.

(2) Ceci vient à l'appui de ce que nous disions plus haut au sujet des Cours d'Appel dont certaines sont inoccupées.

(3) J. O. L. et D. du 9 septembre 1926.

prenant les trois départements recouvrés. En outre, un Conseil de Préfecture seulement reste départemental (comme ceux de l'Algérie), c'est celui de la Seine.

C'est ainsi que, malgré un effort temporaire dans le but de l'unité de circonscription, juridiction administrative et justice civile n'ont pu être organisées dans les mêmes divisions territoriales, mais que toutes deux ont adopté un cadre régional et abandonné le cadre départemental. (1)

§ 2

Les Cadres Territoriaux de la Vie Intellectuelle.

Les ressorts de Cours d'Appel furent les premières circonscriptions régionales, et leur existence éveilla dès l'origine, dans certains esprits, l'idée d'en faire une sorte de circonscription nouvelle dans laquelle on aurait organisé les services publics ne pouvant se plier au cadre départemental trop restreint. Déjà c'était cette division que le Sénatus Consulte du 22 nivose An XI avait adopté pour les Sénatoreries, en créant une par arrondissement de tribunal d'appel. Ce fut elle encore qui servit de premier cadre régional au service de l'Enseignement Public.

(1) Nous ne parlerons pas ici d'autres juridictions administratives telles que les juridictions disciplinaires universitaires, les Conseils académiques et d'Université adoptant naturellement les divisions du service de l'Instruction Publique dont il va être question.

Quant à la justice militaire, nous en parlerons à l'occasion de la Défense Nationale.

La Révolution, nous l'avons vu, avait organisé l'Enseignement secondaire dans les départements, créant une école centrale dans chacun d'eux ; en ce qui concerne l'enseignement supérieur, elle n'avait pas imaginé de répartition territoriale des établissements spécialisés. Une réforme de l'enseignement s'imposait, lorsque l'Empire fut proclamé, et elle fut réalisée par la loi du 10 mai 1806, créant l'Université Impériale, et le décret du 17 mars 1808, réglant l'organisation administrative de l'Enseignement et adoptant pour cadres régionaux les ressorts judiciaires. Mais, depuis 1891, outre l'administration de l'Enseignement, l'instruction supérieure elle-même est organisée régionalement ; ce sont là deux organisations régionales bien distinctes.

1) L'organisation administrative régionale de l'Enseignement.

L'administration de l'Instruction Publique, sous l'autorité supérieure du ministre, assisté d'organes consultatifs et des inspecteurs généraux, repose sur l'institution des académies qui date de l'Empire.

L'Académie est la circonscription de base du service de l'Enseignement ; elle est placée sous l'autorité du recteur, assisté du conseil académique et d'autant d'inspecteurs que son ressort comprend de départements. Le recteur, dans sa circonscription, surveille l'Enseignement Supérieur par la présidence du Conseil d'Université, mais surtout il contrôle tout l'Enseignement du second degré et, en ce qui concerne l'Enseignement Primaire, si le personnel lui échappe, il veille à assurer le maintien des méthodes et des règlements d'étude.

Certes, il existe bien une administration départementale, mais elle est confiée pour l'enseignement secondaire

à l'inspecteur départemental d'Académie, c'est-à-dire à un auxiliaire du recteur, et quant à l'enseignement primaire, si c'est le Préfet qui nomme les instituteurs, il n'en reste pas moins que c'est encore l'inspecteur d'Académie qui, soit par ses pouvoirs personnels, soit par sa présence au Conseil départemental, exerce l'influence déterminante sur la surveillance des établissements primaires. Quant à la délégation cantonale, elle a peu d'importance,

Le nombre et les ressorts de ces circonscriptions académiques ont varié depuis 1808. L'Empire avait créé autant d'Académies qu'il existait de ressorts de tribunaux d'appel, soit 27 en tout pour la France, administrées chacune par un recteur.

Mais la loi du 15 mars 1850, célèbre pour avoir rendu l'enseignement primaire libre, voulant rompre avec les règles impériales, abolit le nom même de l'Université et brisa les cadres existants. Les académies régionales disparurent et les divisions administratives redevinrent à l'honneur ; l'art. 7 de la loi établissait, en effet, dans chaque département, une académie, administrée par un recteur assisté d'un conseil académique. Cette réforme affaiblissait l'autorité universitaire (1) et l'on fut vite obligé de revenir au régionalisme. La loi du 14 juin 1854 supprima les académies départementales, les rendit régionales, mais en ramena le nombre non pas à 27, mais à 16, créant ainsi une circonscription nouvelle, différente de la circonscription judiciaire. Il y a, depuis lors, 16 Académies, dont les sièges sont fixés à : Aix, Besançon,

(1) L'expérience faite de 1850 à 1854 constitue dans le domaine de l'Enseignement, la preuve des difficultés rencontrées lorsqu'on veut organiser un service public dans les cadres administratifs, et qui avaient déjà été rencontrées à l'occasion du service judiciaire.

Bordeaux, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Lille, anciennement Douai, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

Ces 16 circonscriptions académiques sont, en outre, devenues le cadre de l'Enseignement Supérieur.

2°) L'organisation de l'Enseignement Supérieur.

La IIIe République avait une lourde tâche à assumer en matière d'Enseignement Supérieur. Celui-ci, en effet, était fort défectueux depuis la Révolution ; l'Empire ne l'avait guère amélioré et les efforts du XIXe siècle étaient restés vains.

Les facultés de l'Université Impériale, véritable incarnation des écoles spéciales du Consulat, étaient essentiellement des écoles professionnelles. Il y en avait de cinq ordres : Théologie catholique ou protestante, Droit, Médecine (avec Ecoles de pharmacie), Lettres et Sciences. Mais elles étaient beaucoup trop nombreuses, tout au moins les facultés des lettres et des sciences, car il y en avait autant que d'académies, ce qui s'explique par le fait qu'elles existaient moins pour distribuer l'enseignement supérieur que pour faire subir les examens du baccalauréat ; (1) Il n'y avait, par contre, que 10 facultés de droit et 3 de médecine.

La réforme qui s'imposait devait donner à l'Enseignement Supérieur son véritable caractère ; elle fut amorcée par l'art. 71 de la loi de finances du 28 avril 1893, groupant en un corps ayant la personnalité morale, les

(1) L'art. 13 du décret de 1808 dit, en effet : « Il sera établi auprès de chaque lycée, chef-lieu d'une académie, une faculté des sciences... » et l'art. 15 : « Il y aura auprès de chaque lycée chef-lieu d'une académie, une faculté des lettres... ».

facultés d'un même ressort académique ; ce fut la loi du 10 juillet 1896 qui la réalisa.

Déjà Royer-Collard, puis Guizot, avaient voulu faire des facultés, non des écoles professionnelles, mais des « grands foyers d'étude et de vie intellectuelle », et Victor Cousin avait eu la même ambition, mais celle-ci n'était réalisable qu'en donnant une certaine autonomie à l'Enseignement supérieur, en le décentralisant.

Il fallait donc grouper les facultés et les établissements publics d'enseignement supérieur en des établissements publics placés sous l'autorité du ministre, mais autonomes. Ce furent les Universités qui empruntèrent le ressort académique, et c'est ainsi qu'il existe aujourd'hui 16 Universités, comme il y a 16 Académies.

Certains bons esprits pensent que ce nombre de 16 Universités est encore trop élevé et qu'on pourrait, avec fruit, le réduire à 8 ou 10. On cite, en effet, des Universités incomplètes, ne possédant que quatre, trois ou même deux facultés ; il n'est pas douteux que certaines végètent. (1)

Mieux vaudrait, pense-t-on souvent, abolir ces universités et revenir aux conceptions des promoteurs de la réforme de 1896, qui, comme Léon Bourgeois, voulaient faire des universités « des établissements publics d'enseignement supérieur ayant pour objet l'enseignement et la culture de l'ensemble des sciences » et les établir dans

(1) L'Université de Besançon comptait, en 1931, 571 étudiants et, au cours de l'année 1927-28, elle n'a conféré que 6 diplômes de licence ès lettres, 17 ès sciences, 2 de doctorat ès sciences; celle de Poitiers a délivré, la même année, 31 diplômes de licence ès sciences, 0 de doctorat, 0 de licence et doctorat ès lettres; etc.

sept grands centres : Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Toulouse.

Cependant, à la veille d'une réforme administrative régionaliste, une semblable réforme ne paraît pas souhaitable. Si, aujourd'hui, les Universités de province végètent, c'est en raison de l'attraction de Paris, dont l'Université est incontestablement fréquentée par trop d'étudiants ; or, il n'en serait plus de même si une vie régionale venait à se développer, car la région formerait un tout tant au point de vue économique, judiciaire, administratif, qu'intellectuel, et les Universités des grands centres régionaux, centres d'activités de tous ordres, deviendraient vite des foyers intellectuels fréquentés par les intellectuels de la région que le chef-lieu de région attirerait davantage que Paris.

La création de régions administratives, économiques et intellectuelles à la fois, présenterait en outre un gros avantage au point de vue de l'Enseignement technique, qu'il serait dès lors possible d'organiser rationnellement. Mieux vaudrait, évidemment avoir, dans chaque région, une école professionnelle ou une école des Arts et Métiers, plutôt que d'en avoir, comme aujourd'hui, dans certains départements qui font figure de privilégiés et qui n'attirent pas suffisamment les ressortissants des départements voisins.

Quoi qu'il en soit, il existe aujourd'hui un régionalisme intellectuel qui pourrait fort bien se développer. Il a ses cadres propres, et c'est peut-être là la raison pour laquelle il ne s'affirme pas davantage, car la vie économique, la vie sociale et la vie intellectuelle doivent non pas être indépendantes les unes des autres, mais s'organiser simultanément et dans les mêmes cadres.

§ 3

Défense Nationale et Ordre Intérieur.

Les divers services qui sont chargés d'assurer d'une part la défense du pays contre les périls extérieurs, et, d'autre part, le maintien de l'ordre à l'intérieur, sont appelés à collaborer souvent et présentent des caractères analogues qui permettent de les étudier ensemble. Ils révèlent tous une tendance à l'organisation dans des circonscriptions régionales plus vastes que le département, qu'il s'agisse de l'armée, de la gendarmerie ou de la garde mobile .

Il ne saurait être question d'étudier en détails l'organisation de l'armée, mais il convient de montrer l'importance qu'y joue la région et l'effacement du département.

Depuis fort longtemps le territoire métropolitain de la France est divisé au point de vue militaire en circonscriptions régionales. Il existait déjà sous l'Ancien Régime 40 gouvernements militaires, et Napoléon avait réparti ses forces militaires en 27 régions.

La loi des 24 juillet-7 août 1873 avait, elle aussi, divisé la France en régions, mais dont le nombre était réduit, puisqu'il était fixé à 18, que devaient délimiter des décrets. L'art. 1er disait, en effet : « Le territoire de la France est divisé pour l'organisation de l'armée active, de la réserve de l'armée active, de l'armée territoriale et de sa réserve, en 18 régions et en subdivisions de régions. » Ainsi les subdivisions de régions ne devaient pas même être les départements; il s'agissait d'un cadre

entièrement autonome. Les préoccupations qui devaient commander ce découpage étaient essentiellement les « ressources du recrutement et les exigences de la mobilisation ». En outre, cette loi pliait les troupes au fractionnement du territoire et créait une dépendance absolue entre la région et le corps de troupes.

Ce dernier principe fut complètement abrogé par la loi militaire du 13 juillet 1927, mais cette loi n'en maintint pas moins les régions alors existantes, bien que l'un des facteurs déterminants de leur délimitation, les ressources du recrutement, ait été modifié profondément depuis 1873, surtout à la suite de la guerre. (1)

Quoi qu'il en soit, l'organisation actuelle de l'armée en temps de paix repose sur deux principes essentiels : la division du territoire en régions militaires (art. 4 de la loi) et la séparation de l'organisation militaire du territoire et de l'organisation des troupes (art. 7).

C'est dans ces conditions que, par décrets, le territoire métropolitain a été divisé en 20 régions placées sous l'autorité d'un général commandant de région, occupées chacune par une division militaire et subdivisées en circonscriptions autonomes, plus vastes que les départements. Ce nombre de 20 a été réduit récemment à 18.

L'armée vit donc dans des cadres propres. Elle a ses circonscriptions autonomes, qui ne correspondent à aucune autre. Mais les régions militaires présentent une particularité qui mérite d'être signalée : elles ne respec-

(1) En 1934, le nombre des jeunes gens maintenus définitivement sur les listes de recrutement n'était que de 8.814 pour la région d'Orléans et 9.053 pour celle de Metz, alors qu'il était de 26.072 pour celle de Lille, et 25.121 pour celle de Nantes.

tent pas les limites des départements, dont certains (1) sont coupés en deux morceaux répartis entre deux régions différentes. Il y a là la marque non seulement d'un dépassement du cadre départemental, mais encore de son morcellement.

Cet état de choses, bien que dicté sans doute par des préoccupations militaires, n'en présente pas moins de graves inconvénients au point de vue militaire lui-même, inconvénients que signalait en ces termes le rapporteur de la Commission parlementaire au sujet du projet gouvernemental divisant la France en 12 régions jugées trop peu nombreuses et trop vastes : « Le fonctionnement de notre recrutement a pour base la circonscription départementale ; il faudra donc éviter autant que possible dans la délimitation des régions militaires de morceler un même département, et de le diviser entre plusieurs régions, afin de ne pas compliquer les relations et de ne pas placer sous plusieurs commandements le service du recrutement. »

C'est cependant cette complication qui existe aujourd'hui, bien que l'art. 12 de la loi de 1927 ait précisé que « le tracé des subdivisions sera progressivement modifié de telle façon qu'il coïncide en principe avec le tracé des départements ».

Mais le service de la défense nationale est encore intéressant à d'autres titres, au point de vue du régionalisme, car l'exemple qu'il offre permet de réfuter l'un des arguments les plus courants contre le régionalisme administratif, tiré de la nécessité pour chaque service de s'organiser dans des cadres propres imposés par sa nature

(1) C'est le cas notamment de la Meuse, Côtes-du-Nord, Moselle, Meurthe-et-Moselle, Corrèze, Bas-Rhin, Basses-Alpes.

même. Les régions militaires, dit-on souvent, sont dictées par des données militaires, les nécessités du recrutement et les besoins de la mobilisation. Or, ces préoccupations sont demeurées à la base de notre organisation militaire depuis 1873, et les régions sont demeurées aussi les mêmes jusque 1934, alors que le temps a modifié les données qui les avaient dictées.

D'autre part, et cela est une constatation encore plus étonnante, il est curieux de remarquer que la seule fois où la division territoriale a été profondément modifiée, par la suppression de deux régions, ce fut essentiellement pour des raisons d'économies, étrangères aux préoccupations militaires. Le décret du 28 avril 1934 a, en effet, supprimé les deux régions de Rennes et de Limoges, dont on a rattaché les ressorts aux régions voisines. Certes, les auteurs de ce décret ont invoqué la nécessité de modifier l'organisation de la défense des frontières en y affectant deux divisions empruntées à des régions de l'intérieur, mais il n'en reste pas moins que l'exposé des motifs invoque lui-même les soucis d'économies et que le décret est un des décrets-lois pris en application de la loi du 28 février 1934, qui prescrivait la réalisation par décrets d'économies importantes dans chaque service public.

Ces faits suffisent à prouver que les préoccupations militaires ne sont pas si impérieuses pour l'organisation de l'armée du temps de paix, et que celle-ci pourrait peut-être se plier à des divisions territoriales dictées par des préoccupations économiques. D'ailleurs, de plus en plus, la guerre met en œuvre les ressources économiques du pays, et la mobilisation industrielle de celui-ci est aussi

importante que sa mobilisation humaine et celle-là peut moins que celle-ci se plier à des cadres arbitraires.

L'importance d'une organisation de la vie économique en temps de guerre s'est révélée dans les années 1914-1918 au cours desquelles on dut créer, dans chaque région militaire, des « comités consultatifs d'action économique », (1) dont la tâche aurait été facilitée et l'œuvre plus profitable si leur circonscription avait pu se prêter à une organisation économique solide.

Ce n'est d'ailleurs pas là le seul inconvénient que présentent l'autonomie des circonscriptions militaires et l'absence de concordance entre elles et les autres régions existantes. Au point de vue de la *justice militaire* notamment, il est fort regrettable que les circonscriptions des tribunaux militaires ne coïncident pas plus avec les régions militaires qu'avec les régions judiciaires.

L'art. 9 du Code de justice militaire prescrit que le ressort de chaque tribunal militaire doit s'étendre « sur une au moins ou plusieurs circonscriptions territoriales ». Mais, en fait, les ressorts des régions n'ont pas été respectés et certains ont été divisés en plusieurs parties relevant de tribunaux différents. Il n'existe que onze tribunaux militaires organisés dans onze circonscriptions autonomes et dont les sièges sont : Paris, Lille, Rouen, Rennes (bien que Rennes ne soit plus centre de région militaire), Orléans, Metz, Nancy, Besançon, Lyon, Marseille, Bordeaux.

(1) Sur la question fort intéressante de ces Comités qui sont à l'origine de la création des régions économiques, cf. le livre fort bien fait à cet égard de M. Hauser: *Le problème du régionalisme*. Nous en reparlerons d'ailleurs à propos des régions économiques (Chap. IV).

La police judiciaire n'est pas exercée dans les mêmes ressorts que la justice militaire, puisqu'en vertu de l'art 25 du Code elle s'exerce sous l'autorité des commandants de régions. Il est inutile d'insister sur les inconvénients de la non concordance des deux circonscriptions ; ils sont trop évidents : le général commandant une région où ne siège pas le tribunal doit, pour adresser un ordre d'informer, recourir à l'intermédiaire de son collègue de la région où siège le tribunal ; d'autres exemples seraient faciles à trouver.

Mais la non concordance des ressorts de justice militaire avec les ressorts judiciaires n'est pas moins regrettable du fait que le personnel et les organes eux-mêmes des Cours d'Appel collaborent à la justice militaire. C'est un conseiller de Cour qui préside le tribunal militaire ; c'est la Chambre des mises en accusation qui statue sur les oppositions aux ordonnances des juges d'instruction militaire (art. 58 du Code) et qui, dans certains cas, doit statuer sur le renvoi devant le tribunal militaire.

Les régions militaires et les ressorts de tribunaux militaires ne sont d'ailleurs pas les seules circonscriptions existant pour les services chargés de la défense nationale et de l'ordre intérieur. Certes il ne saurait être question de parler ici des préfectures maritimes, ni même des quatre régions aériennes qui groupent d'ailleurs, sans les morceler, les régions militaires. Nous voulons parler de la garde républicaine mobile, et surtout de la *gendarmerie*.

La gendarmerie, si elle est qualifiée de départementale, n'en est pas moins pour cela organisée dans un cadre régional. Cela n'a rien d'étonnant, nous sommes à présent habitués à une telle situation, mais ce qui est curieux, c'est que les légions de gendarmerie, qui sont au

nombre de 21, plus la Corse, n'aient pas emprunté les circonscriptions militaires. Sans doute est-ce parce qu'une gendarmerie *départementale* se serait mal accommodée du morcellement de certains départements. Certaines régions, comme celle de Toulouse, ont la même circonscription que la région militaire du même siège ; mais tel n'est pas le cas général.

Enfin, signalons que la *garde mobile* est, elle aussi, répartie en légions, mais qui ne sont qu'au nombre de dix, non compris la garde républicaine de Paris.

§ 4

Les Services du Ministère des Postes, Télégraphes, Téléphones.

Ils empruntent essentiellement trois circonscriptions régionales, qui servent respectivement pour la radiodiffusion, les postes, télégraphes, téléphones, et le service des chèques postaux.

Il faut tout d'abord mettre à part les *régions radio-phoniques*, car elles présentent vraiment un caractère particulier qui tient d'ailleurs à la nature même du service. Certes, il ne saurait être question de discuter ici des principes mêmes de l'organisation de la radiodiffusion, mais il ne paraît cependant pas douteux que le régionalisme n'a rien de commun avec la radiodiffusion qui est essentiellement nationale ; la conception des postes régionaux imaginés par le plan Férié paraît un peu incompatible avec la nature même de la radiodiffusion et la spécialisation des

postes d'Etat semblerait plus heureuse que le régionalisme.

Quoi qu'il en soit, nous devons constater la situation présente. Il existe aujourd'hui 12 circonscriptions (1) radiophoniques dotées chacune d'un poste d'Etat dit régional, géré par un conseil de trente membres, dont dix sont les représentants des auditeurs acquittant la taxe radiophonique. Pour leur élection, les départements sont groupés autour de ces divers postes en régions radiophoniques.

Ces circonscriptions, purement électorales, ont un caractère factice qui n'échappe à personne, pas même au gouvernement, qui en fait des circonscriptions mobiles, n'hésitant pas, notamment, lors des dernières élections de janvier 1937, à les bouleverser, pour des motifs qu'il ne nous appartient pas de juger, mais dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils n'avaient pas très grand rapport avec les nécessités du service ; c'est ainsi que l'Indre-et-Loire, dont les auditeurs captent plus facilement les ondes du poste puissant de Rennes, a été rattaché à la circonscription du poste de Limoges, dont les Tourangeaux n'entendent guère les émissions ; de même la Seine-Inférieure a été rattachée à Radio P. T. T. Nord, alors que, depuis toujours, elle figurait dans la circonscription de Paris P. T. T.

Les *circonscriptions de l'administration des P. T. T.* sont plus intéressantes. Le service des postes, télégraphes et téléphones, aujourd'hui exploité en régie, et qui a le

(1) Ces 12 circonscriptions qui portent les noms des stations sont: Paris P. T. T.; Radio P. T. T. Nord; Strasbourg-Brumath; Rennes-Bretagne; Limoges P. T. T.; Lyon P. T. T.; Alpes-Grenoble; Bordeaux-Lafayette; Toulouse-Pyrénées; Montpellier-Languedoc; Marseille-Provence; Nice-Côte d'Azur.

monopole de la transmission des correspondances publiques et privées, graphiques, télégraphiques, radio-télégraphiques, téléphoniques et radio-téléphoniques, est organisé régionalement et départementalement à la fois, d'une façon qui a varié depuis dix-huit ans.

Avant 1926, il existait, dans chaque département, un directeur, mais parmi les 89 directeurs départementaux, il y en avait 16 (1) qualifiés de directeurs régionaux qui, outre la gestion des affaires de leur département, avaient des attributions d'ordre général touchant à l'organisation des services dans les départements rattachés à chacune de leurs régions respectives.

C'est alors qu'intervint le décret du 7 octobre 1926 (2) pris en application de la loi du 3 août 1926, qui, pour raison d'économies et pour pouvoir, notamment, supprimer 308 emplois, abolit purement et simplement les directions départementales des P. T. T. Les directeurs régionaux furent seuls maintenus, et « chargés de la direction de l'ensemble des services postaux, télégraphiques et téléphoniques de la région » ; chacun devait être assisté de deux directeurs, l'un pour les services postaux et financiers, l'autre pour l'exploitation des services téléphoniques et télégraphiques, et d'un ingénieur en chef pour les services techniques.

Il n'existait donc plus qu'une circonscription postale, la région. Trois régions, celles de Lille, Châlons et Dijon, avaient été remaniées, de façon à en former une dix-septième à Nancy. C'était là du régionalisme pur ; le

(1) Les régions postales avaient été créées primitivement au nombre de 12, le 6 mars 1918, nombre porté par la suite (25 septembre 1919) à 15, puis à 16 par l'adjonction de la région de Strasbourg pour les 3 départements recouvrés.

(2) Journal Officiel p. 11.104.

service des Postes, après tant d'autres, allait vivre dans ses circonscriptions propres, sans se soucier des cadres administratifs.

Ce régionalisme pur ne fut que de courte durée. Sous la pression des élus des départements et communes, qui regrettaient l'ancienne organisation, et à la suite de nombreuses protestations, il fallut « dérégionaliser », et la loi du 29 juin 1929, revint à peu de choses près à l'organisation antérieure à 1926, rétablissant, dans chaque département, un directeur. Mais les dix-sept directions régionales n'en subsistent pas moins : leurs sièges sont : Paris, Rouen, Lille, Châlons-sur-Marne, Nancy, Rennes, Nantes, Orléans, Dijon, Limoges, Clermont-Ferrand, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille. Strasbourg.

La troisième division régionale du Ministère des P. T. T., qui diffère d'ailleurs fort peu de la précédente, est celle du *service des chèques postaux*. Chacun sait l'importance prise par ce service depuis sa création, par la loi de janvier 1918 ; un seul chiffre la traduit, celui qui mesure les mouvements de fonds du service : ceux-ci ont porté, en 1934, sur la somme considérable de plus de 447 milliards.

Les bureaux de chèques postaux se sont installés, petit à petit, dans les sièges des régions postales, le premier à Paris, dès le 1er juillet 1918, le dernier à Orléans, le 1er octobre 1926. Il suffit donc de signaler la seule différence qui existe avec les régions postales : l'une de celles-ci n'est pas encore dotée de bureau de chèques postaux, celle de Châlons-sur-Marne, dont les départements sont rattachées aux régions de Lille (Aisne) et de Nancy (Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne). Il n'y a donc actuellement que seize bureaux régionaux de chèques postaux.

Ajoutons enfin que, depuis le 1^{er} septembre 1927, la recette principale d'Ajaccio a été chargée de la tenue des comptes des titulaires résidant en Corse, aux lieu et place du bureau de Marseille.

Cette division, peu différente de celle des Postes, méritait cependant d'être signalée, car c'est elle qui a été adoptée pour l'organisation des services régionaux des Assurances Sociales.

§ 5

Les Circonscriptions régionales du Ministère du Travail.

1^o *Assurances Sociales*. — Le service des Assurances Sociales emprunte la division territoriale établie pour un autre service public, celui des chèques postaux, lui-même peu différent au point de vue de l'organisation territoriale de celui des P. T. T.

Le régionalisme a triomphé définitivement dans l'organisation territoriale du service des Assurances Sociales qui a même donné l'occasion d'ériger la régionalisation des services publics en doctrine officielle. Le rapport qui précède le décret du 30 octobre 1935 dit expressément que : « la régionalisation est un moyen de décentralisation ; c'est aussi une source d'économies sérieuses, qui permettra d'aboutir à une organisation plus rationnelle du travail ».

C'est, ici encore, un mouvement progressif, et peut-être aussi, irrésistible, qui a poussé vers la substitution de la région au département. Déjà la loi du 5 avril 1910

sur les retraites ouvrières et paysannes, avait prévu la création de caisses régionales, où les assurés d'un groupe de départements pouvaient se faire ouvrir des comptes individuels.

Bien que l'organisation du service des Assurances Sociales par les lois des 5 avril 1928, et 30 avril 1930 reposât essentiellement sur la circonscription départementale, ces lois enfermaient le germe du régionalisme que le décret du 30 octobre 1935 devait consacrer. L'art 26 de la loi de 1928-1930 prévoyait, en effet, que la gestion des assurances sociales était confiée 1° à des caisses primaires fonctionnant, sauf exception, dans le cadre départemental et 2° à des caisses primaires départementales, ou, exceptionnellement, interdépartementales. Donc, en principe, c'était le cadre départemental qui jouait, mais des réserves étaient prévues au profit de cadres interdépartementaux éventuels. Par ailleurs, l'art. 28 soulignait l'insuffisance du cadre départemental à certains égards, et la nécessité d'un groupement des efforts dans un cadre plus vaste; l'alinéa 3 disait: « Les caisses départementales et primaires peuvent se grouper en unions régionales et en une fédération nationale, notamment en vue de réaliser des œuvres d'intérêt commun telles que : organisations d'hygiène sociale, établissements de préventions et de cures, sanatoriums, dispensaires, maisons de convalescence et de retraite ». Quant à l'art. 32, il prévoyait une retenue de 5 % sur les cotisations de l'assurance maladie, au titre de garantie au profit d'une « Union départementale ou interdépartementale des caisses d'assurances sociales pour la réassurance ». Enfin, quelques textes réglementaires avaient accentué encore ces tendances à un élargissement du cadre départemental,

Depuis le 1^{er} janvier 1936, et en application du décret du 30 octobre 1935, c'est le régionalisme intégral qui règne dans l'organisation du service des Assurances Sociales. Toute l'organisation administrative et financière est régionale ; les services administratifs sont régionaux (1) ; ils ont été organisés par décrets, dans des circonscriptions qui sont celles des bureaux de chèques postaux ; il y en a donc quinze, non compris le service autonome des trois départements recouvrés (le service de la Corse qui reste départemental, est cependant rattaché au service régional de Marseille). Quant aux caisses, elles sont groupées en unions régionales ayant mêmes circonscriptions et mêmes sièges que les services administratifs régionaux, de telle sorte que, comme le dit le rapport au Président de la République, « le service et l'union, fonctionnant côte à côte, feront de la région, en matière d'assurances sociales, un cadre vivant — assez étroit pour permettre l'établissement de rapports commodes et fréquents entre les caisses et les assurés comme entre les caisses et l'union — mais assez large pour faciliter les réalisations utiles et coordonnées dans le domaine sanitaire et la prévention de l'invalidité ».

C'est ainsi, et pour ces motifs lumineusement exposés, que la région vivante, ni trop étroite ni trop large, s'est substituée dans le service des assurances sociales au département inerte et nettement trop étroit. C'est pour la même raison que, partout, une semblable substitution se produit.

(1) Le rôle des services administratifs est défini par l'art. 37 § 5 : « Les services régionaux assurent notamment l'immatriculation et la radiation des assurés. Ils reçoivent et contrôlent les déclarations d'affiliation, les feuillets et pièces de versements, des contributions... » etc.

2° *L'inspection du travail et de la main-d'œuvre.* (1)

Ce service, dont l'importance croît sans cesse, a été créé par la loi du 2 novembre 1892, qui en envisagea aussitôt l'organisation régionale, sous l'autorité d'inspecteurs divisionnaires assistés d'inspecteurs et d'inspectrices départementaux, et chargés dans leurs circonscriptions de veiller au respect et à l'application de la législation du travail.

Il y en a actuellement douze ; les sièges des circonscriptions divisionnaires sont : Paris, Tours (qui a récemment remplacé Limoges), Dijon, Nancy, Lille, Rouen, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Strasbourg. Ces régions sont tout à fait arbitraires et non imposées par les besoins du service ; celui-ci est un de ceux qui se plieraient très facilement à une division administrative régionale, différente de son cadre actuel. Ce cadre est d'ailleurs tel qu'il aboutit à une inégalité flagrante entre les tâches respectives des divers inspecteurs divisionnaires. En 1933, le total du personnel des établissements visités dans les circonscriptions de Tours et de Toulouse était le 113,000 et 118,500, alors qu'il était de 443,000 et 719,000 respectivement dans les régions de Lille et de Paris.

Signalons que, depuis le décret du 30 octobre 1935, le service de l'inspection divisionnaire est chargé des attributions des offices publics de placement gratuits supprimés, et qu'ainsi une circonscription régionale différente des autres divisions du Ministère du Travail a disparu, c'est celle des six offices régionaux de placement.

(1) Signalons qu'avant la création des Inspections du Travail, il existait une Inspection du travail des enfants dans l'industrie organisée, elle aussi, dans des circonscriptions régionales, au nombre de 21.

§ 6

Les Circonscriptions régionales du Ministère des Travaux Publics.

Deux services importants du Ministère des Travaux Publics sont organisés régionalement : les Ponts et Chaussées et les Mines.

1° *Ponts et Chaussées.* — Déjà le décret du 31 décembre 1790-19 janvier 1791 avait groupé les départements en huit circonscriptions, à chacune desquelles était attaché un inspecteur général. Ce n'est cependant que du décret du 7 fructidor An XII que date l'organisation régionale du Corps des Ponts et Chaussées ; l'article 6 disait fort clairement que « le territoire de l'Empire formera quinze divisions, sous le rapport du service des Ponts et Chaussées, navigation et des ports de commerce ; il sera attaché à chacune un ingénieur en chef, inspecteur divisionnaire ».

Le principe de cette organisation régionale a été maintenu. Il existe au Ministère des Travaux Publics seize Inspections Générales, tant pour le service ordinaire que pour les services divers (voies navigables, ports), mais en ce qui concerne le service ordinaire, le quatre-vingt-dix départements métropolitains sont groupés dans neuf Inspections, plus la Corse, comprise dans la quatorzième Inspection ; les autres Inspections n'ont dans leur attributions que les services spéciaux.

2° *Mines.* — Le service des Mines, chargé de s'occuper des exploitations minières et carrières, et de la recherche, de la conservation, du captage et de l'aména-

gement des sources minérales, de la surveillance des appareils à vapeur de toutes sortes, ainsi que de la constatation des types d'automobiles et de la réception des voitures et autobus pour les transports en commun, est organisé régionalement, d'une manière qui fait totalement abstraction des divisions administratives, puisque certains départements sont partagés entre plusieurs sous-arrondissements minéralogiques.

Il existe tout d'abord six grandes divisions minéralogiques, comprenant chacune un certain nombre d'arrondissements minéralogiques, dont le total s'élève à quatorze (1), dont chacun est lui-même subdivisé en sous-arrondissements minéralogiques au nombre de trente, comprenant chacun un département, un groupe de départements ou une fraction de département.

En terminant le rapide examen de ces services, signalons qu'aucun des groupements de départements réalisés dans les services du Ministère des Travaux Publics ne coïncide avec l'une quelconque des autres divisions territoriales existantes pour les services des autres ministères déjà étudiés, ou que nous abordons maintenant.

(1) Les arrondissements sont: 1er arrondiss. de Paris, Douai et Béthune, Nancy et Strasbourg, 2e arrondiss. de Paris, Nantes et Bordeaux, Toulouse et Alès, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand, Lyon et Marseille.

§ 7

Les Circonscriptions Agricoles.

C'est, à n'en pas douter, dans la répartition territoriale des services publics du Ministère de l'Agriculture que l'on trouve le plus de fantaisie. La multiplicité et l'enchevêtrement des circonscriptions dépassent tout ce que l'on peut raisonnablement imaginer. Ce sont, en outre, Avant cette date, il existait non pas six, mais huit régions pour la plupart, des *circonscriptions voyageuses*, dont la mobilité et les variations ne s'expliquent très souvent que par des préoccupations totalement étrangères aux besoins du service : réalisation d'économies, suppression ou création indirectes d'emploi, extension d'une circonscription, dans l'intérêt particulier d'un fonctionnaire, etc.

Cependant, depuis les décrets de 1935, pris en application de la loi du 8 juin, un certain effort a été fourni, dans un but de rationalisation, pour donner des cadres communs à plusieurs services, et diminuer un peu le nombre et l'enchevêtrement des circonscriptions.

S'il subsiste encore dans chaque département un directeur départemental des services agricoles, ceux-ci n'en sont pas moins organisés pour la plupart dans des divisions régionales.

La première parmi celles-ci est celle de l'*Inspection Générale de l'Agriculture*. La France est divisée en six régions agricoles, depuis un arrêté du 10 décembre 1935, qui, d'ailleurs, ne correspondaient pas plus que les six d'aujourd'hui, à la répartition des productions agricoles. Les régions du Nord, de l'Est et de l'Ouest sont placées chacune sous l'autorité d'un Inspecteur régional en résidence à Paris, alors que les sièges des Inspecteurs des régions du Centre, du Sud-Ouest et du Sud-Est sont

respectivement à Clermont-Ferrand, Bordeaux et Marseille. (1)

C'est ce cadre qui est aujourd'hui celui des services administratifs du *service phytopathologique*, en vertu des décrets du 30 octobre 1935 et des textes d'application. Antérieurement, notamment, en vertu d'un arrêté ministériel du 15 avril 1932, pris en exécution d'un décret du 30 septembre 1927, les départements étaient groupés en vingt-sept circonscriptions phytopathologiques, dotées chacune d'une station d'entomologie agricole et d'une station de pathologie végétale ou d'établissements similaires, constituant le centre scientifique de la région.

Pour le *service de la répression des fraudes*, la France est divisée en douze régions, dont la surveillance est confiée à autant d'inspecteurs principaux, qui sont au sommet de la hiérarchie des personnes qualifiées pour opérer des prélèvements et, s'il y a lieu, des saisies de produits soupçonnés, constater et poursuivre les infractions. Leurs limites varient de temps à autres. Leurs sièges, au 1er janvier 1937, étaient : Paris, Lille, Rouen, Nantes, Tours, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon, Besançon, Strasbourg.

Quant au *service des Eaux et Forêts*, il est le type des services à circonscriptions mobiles. Cinq ou six fois par an, pour des raisons assez étrangères au service, les ressorts des conservations forestières changent, si bien qu'on ne saurait prétendre, comme on le fait souvent, que les besoins de ce service empêchent qu'il se plie à des

(1) Les 8 Inspections régionales étaient, avant 1935, celles du Nord, Est, Centre, Ouest, Est-Central, Massif Central, Sud-Ouest, Midi.

cadres administratifs, car aujourd'hui ils empruntent des cadres arbitraires et non des divisions imposées par la répartition territoriale des forêts. Qu'il nous suffise donc d'indiquer que la France est divisée en trente-cinq conservations forestières, sans en indiquer les sièges ni les circonscriptions qui sont modifiés sans cesse.

Le *service du Génie rural*, qui s'occupe de l'amenée d'eau pour les usages agricoles, du drainage et de l'assainissement des terres, de l'irrigation, de l'adduction et de la distribution d'eau potable, du remembrement, des constructions rurales et chemins ruraux, de l'électrification des campagnes, et d'une manière générale de toutes les améliorations agricoles permanentes, est réparti entre trente et une circonscriptions ne coïncidant avec aucune autre, groupant chacune un certain nombre de départements.

Signalons rapidement que, pour nos quatre-vingt-dix départements, il existe vingt-sept dépôts d'étalons, que certaines Caisses régionales de Crédit agricole sont effectivement régionales, s'étendant à plusieurs départements. A titre rétrospectif, indiquons qu'il existait, jusqu'à leur suppression par Décret du 30 octobre 1935, des offices régionaux agricoles en petit nombre, chargés de l'intensification de la production agricole. Ajoutons enfin qu'à une époque, la France fut divisée en un certain nombre de régions, dans lesquelles devaient être organisés annuellement des concours régionaux agricoles qui, pour une même circonscription, siégeaient tantôt dans un département, tantôt dans un autre ; au nombre de trois en 1851, ces circonscriptions furent portées à douze jusque 1866, ramenées à six et enfin portées à huit ; ici encore, il s'agissait de régions mobiles.

Cependant, malgré la multiplicité et la diversité de ces circonscriptions régionales, ce n'est dans le cadre d'aucune d'elles que se sont groupées en quatorze Chambres régionales d'agriculture, les Chambres départementales existantes. (1)

Ce n'est pas davantage dans une seule de ces circonscriptions que le Ministère de l'Economie Nationale a groupé les chambres départementales d'agriculture pour l'élection des dix-neuf délégués métropolitains des Chambres d'Agriculture au Conseil National Economique. (2)

Ainsi, il existe encore deux autres circonscriptions agricoles régionales qui, ne faisant que s'ajouter aux autres, ne font encore que compliquer la géographie agricole de la France.

Mais on se plaît aujourd'hui à créer des circonscriptions interdépartementales, à grouper les départements. Partout dans les services agricoles le cadre départemental apparaît trop restreint, c'est là l'enseignement le plus précieux de cette étude. Une loi du 2 juillet 1935, organisant le marché du lait, craignant l'impuissance de comités départementaux, prévoit la création de Comités interdépartementaux ; la même loi, organisant et assainissant le marché des produits résineux, fait des deux départements de la Gironde et des Landes un seul et même tout. Des débats parlementaires et des textes mêmes de lois,

(1) Cf. infra Chapitre IV Section II.

(2) Il est vrai qu'il ne pouvait guère en être autrement puisqu'il doit y avoir 19 délégués métropolitains des Chambres d'Agriculture au Conseil national économique, et qu'il n'y a que 14 Chambres régionales. Il n'en est cependant pas moins regrettable qu'il existe deux groupements différents des Chambres d'agriculture. Il eût peut-être été préférable, ces délégués représentant non une région, mais les intérêts généraux de l'Agriculture, de les faire élire par l'Assemblée Permanente des Présidents des Chambres d'Agriculture.

comme celles sur les conventions collectives pour la vente des produits agricoles, et sur les conventions collectives de travail en agriculture, il ressort fort nettement qu'entre le cadre national et le cadre départemental, les besoins de l'agriculture dictent la création d'un cadre régional. La seule question qui reste à trancher est celle de savoir si ce cadre peut être unique ; nous l'étudierons plus loin.

§ 8

Services divers.

La tendance irrésistible à la création de circonscriptions plus vastes que le département, dont nous avons déjà vu tant de manifestations, est une tendance générale. Elle apparaît partout.

L'Hygiène et la Santé Publique réclament leurs régions. Un fort mouvement existe actuellement pour aboutir à la création par l'Etat de grands hôpitaux régionaux, au nombre d'une vingtaine, qui permettraient de remédier largement aux inconvénients de la multiplicité et de la pauvreté des hôpitaux municipaux. Cette innovation ne tarderait pas à entraîner la régionalisation des services d'hygiène. (1) D'ailleurs, le *service de prophylaxie des maladies vénériennes* est déjà organisé régionalement dans seize grands centres régionaux (2).

(1) On verra au Chapitre II que la tendance à la régionalisation existe aussi pour les services départementaux d'hygiène qui deviennent parfois interdépartementaux.

(2) Ces centres sont : Bordeaux, Clermont-Ferrand, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Toulon, Toulouse, Strasbourg.

Le ministère du Commerce se sent aussi attiré par le régionalisme. Le service de la *vérification des poids et mesures* est organisé dans dix circonscriptions régionales. Il existe dix circonscriptions de *contrôle des marques de fabriques*, mais différentes des précédentes.

Il y a, en outre, une autre circonscription territoriale ressortissant au Ministère du Commerce et sur laquelle nous aurons à revenir, c'est la *région économique*, dont la création a constitué un pas important vers le régionalisme administratif. En vertu d'arrêtés ministériels sanctionnant des accords entre Chambres de Commerce, celles-ci se trouvent actuellement groupées en dix-neuf Régions économiques, qui sont des groupements de Chambres de Commerce et non de départements. Cette division, qui a une portée considérable dépassant celle de l'organisation territoriale des services publics, doit être signalée ici, puisque ces Régions ne sont que le groupement d'établissements publics, c'est-à-dire de services publics personnalisés.

C'est du reste cette division qui a été adoptée pour l'élection des dix-neuf délégués régionaux des Chambres de Commerce au Conseil National Economique. Ces délégués sont élus dans chaque région par le Comité régional. Toutefois, les textes réglementaires relatifs à ces désignations ne paraissent pas tenir compte du fait que les groupements économiques régionaux sont constitués abstraction faite du cadre départemental ; ces textes groupent autour des dix-neuf centres de régions, non des Chambres de Commerce, mais des départements. Ajoutons que c'est dans ce même cadre que sont élus

les dix-neuf délégués régionaux des associations de travailleurs au Conseil National Economique. (1)

Partout le régionalisme enregistre des victoires. Les anciens services publics nationaux abandonnent la division départementale pour s'organiser dans des cadres régionaux. Les nouveaux, dédaignant une circonscription qui n'existe plus que dans les textes, empruntent dès leur naissance des circonscriptions régionales. Enfin, dès que l'on envisage la création de services, on ne songe qu'à leur assigner une répartition territoriale en régions : le dernier exemple en est fourni par le projet de création d'une administration nationale des domaines, dont on a parlé récemment, et qui envisagerait la création de vingt directions régionales ; si d'ailleurs cette réforme se réalisait, elle constituerait, par son ampleur, un pas peut-être décisif vers le régionalisme administratif.

Cependant, il ne faudrait pas croire que, dès à présent, la presque totalité des services publics nationaux ait abandonné le cadre départemental. Celui-ci a, au contraire, été récemment renforcé pour certains services, tels que l'hygiène, l'assistance et la police.

Mais, parmi les services encore organisés dans la

(1) Il est intéressant de noter dès maintenant à ce propos que les Chambres de Commerce opposées au régionalisme économique, comme Paris, Versailles, Saint-Etienne, n'adhérant à aucun groupement régional, sont rattachées d'office pour les élections au Conseil National Economique, à une région, ce qui est susceptible de renforcer singulièrement le régionalisme économique.

En outre, signalons que la loi du 19 mars 1936 et le Décret du 23 juillet 1936, art. 1er, laissent prévoir la constitution ultérieure, par décret de 20 régions (19 métropolitaines), dans lesquelles auraient lieu les élections tant des délégués des Chambres de Commerce et des Associations de travailleurs que des délégués des Chambres d'Agriculture. Cela renforcerait singulièrement le régionalisme économique.

division départementale, il en existe un certain nombre (surtout des services financiers) qui tendent, sinon à une régionalisation, du moins à un abandon partiel du cadre départemental.

Pour d'autres, enfin, l'organisation dans les circonscriptions départementales est un non-sens, nos divisions administratives étant incompatibles par leur composition avec la nature même de ces services.

APPENDICE I

L'amputation du Cadre Départemental

Certains services paraissent à première vue réfractaires au régionalisme.

Tel paraît être le cas des services du Ministère des Finances. Cependant, il ne faut pas s'y tromper. Leur cadre actuel est un cadre départemental boiteux, et ils offrent l'exemple le plus frappant des difficultés du maintien de la circonscription départementale même pour de tels services touchant de fort près à l'administration proprement dite.

Pour des raisons d'économies, des décrets pris en application de la loi du 28 février 1934 ôtèrent à certains départements leur qualité de circonscriptions financières en supprimant soit leurs directions départementales des régies financières, soit leur trésorier-payeur général, et en les rattachant à des départements voisins, dont les chefs-lieux sont devenus ainsi les centres de véritables circonscriptions financières régionales.

Un décret du 15 mai 1934 (1) a supprimé 5 *Trésoreries Générales* : celles des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de la Creuse, de la Lozère et du Territoire de Belfort, rattachant les services de ces Trésoreries respectivement aux départements de l'Isère, de la Haute-Garonne, de la Haute-Vienne, de l'Aveyron et de la Haute-Saône. Il existe donc 4 départements et le Territoire de Belfort où il n'y a plus de Trésorier Payeur Général.

Un autre décret du 15 mai 1934 (2) supprima dans 10 départements les directions départementales des Contributions Directes et du Cadastre, de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, et des Contributions Indirectes. Les départements, ainsi mutilés, dans lesquels il n'y a plus de directeur d'aucune des grandes administrations financières sont : Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Ardèche, Ariège, Tarn-et-Garonne, Cantal, Creuse, Lozère, Gers, Hautes-Pyrénées. Ils sont rattachés respectivement aux directions des départements de Vaucluse, Isère, Drôme, Haute-Garonne aussi, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne, Aveyron, Lot-et-Garonne, Basse-Pyrénées (3). Toutefois, à l'heure actuelle, la Creuse et le Gers ne sont dépourvus que de directeurs des contributions directes et du cadastre.

Ainsi, une ville comme Toulouse devient un véritable centre de région financière. Le Trésorier-payeur qui y siège agit pour les deux départements de la Haute-Garonne et de l'Ariège. Quant aux directeurs des contributions directes, de l'enregistrement et des contributions indirectes qui y sont installés, ils ont sous leur direction une vaste circonscription qui s'étend à 3 départements : Haute-Ga-

(1) Journal Officiel. L. et D. p. 4.999.

(2) Idem.

(3) Ajoutons que le Bas-Rhin et le Haut-Rhin ont des directions communes dont le siège est à Strasbourg.

ronne, Ariège, Tarn-et-Garonne. Isère et Hautes-Alpes, Lozère et Aveyron, Creuse et Haute-Vienne, forment aussi des régions financières ayant des directeurs des grandes administrations financières et un Trésorier-Payeur Général communs.

Il y a là, incontestablement, le germe d'une régionalisation des services financiers, et en tout cas ce précédent, surtout celui de Toulouse, montre que ces services peuvent fort bien s'accommoder d'un cadre régional.

Ce procédé consistant à mutiler les départements sans organiser officiellement une autre circonscription a été employé encore pour réaliser des économies dans d'autres services. Il fut utilisé notamment en ce qui concerne les *services sanitaires vétérinaires* dont l'organisation territoriale a une histoire curieuse. A deux reprises, en 1926 et en 1934, par mesure d'économies, les directeurs des services vétérinaires de plusieurs départements ont été supprimés. Un décret du 4 novembre 1926 (1) supprima 37 emplois de vétérinaires départementaux, et un autre décret du 29 décembre de la même année (2) divisa notre territoire en 50 régions comprenant chacune un ou plusieurs départements, et placées chacune sous l'autorité d'un vétérinaire régional.

Ce régime fut de courte durée. L'art. 26 de la loi de finances du 30 juin 1930 (3) prescrivit le retour au régime antérieur. Mais à nouveau un décret du 12 juin 1934, pris, lui aussi, pour réaliser des économies en application de la loi du 28 février 1934, supprima dans 9 départements le directeur départemental des services sanitaires vétérinaires.

(1) J. O. L. et D. 1926 p. 11.820.

(2) J. O. id. du 31 décembre, p. 13.807.

(3) J. O. id. du 1er juillet, p. 7.264.

res. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore il existe un directeur commun à plusieurs départements, par exemple pour la Creuse et la Haute-Vienne, le Gers et le Lot-et-Garonne, la Marne et les Ardennes.

Ces exemples des services financiers et de ce service sanitaire vétérinaire sont saisissants, car ils montrent que comme base de l'organisation territoriale des services publics, on est amené à ne la conserver qu'incomplètement, et à faire du régionalisme inconscient.

APPENDICE II

Les inconvénients

du maintien du Cadre Départemental

Enfin, au terme de ce chapitre, il faut signaler que, bien souvent, lorsqu'on conserve le cadre départemental celui-ci est, par sa constitution même et par son caractère arbitraire, impropre à la satisfaction des besoins que le service a pour but d'assurer.

Il existe certains services agricoles ou commerciaux dont la nature voudrait qu'ils ne fussent pas enserrés dans des cadres arbitraires. C'est notamment le cas de l'organisation et du contrôle de la production et du commerce des céréales. A côté de l'Office National interprofessionnel du blé créé par la loi du 15 août 1936, ce sont des comités départementaux qui sont chargés de répartir la vente des blés à la meunerie, et d'émettre tous avis intéressant la régularisation des cours et l'organisation du marché des céréales. Il n'est pas douteux que des offices régionaux

seraient plus à même de jouer ce rôle, un comité départemental ne pouvant pas connaître les conditions de la production des céréales dont la culture ne s'arrête pas aux limites du département ; notamment, les 3 comités de Seine-et-Oise, Eure-et-Loir, Loiret, doivent, dans la logique des choses, être incapables d'émettre des avis fondés sur l'organisation du marché du blé de Beauce dont les cultures s'étendent à ces trois départements.

De même, il paraît quelque peu téméraire de vouloir réprimer la hausse injustifiée des prix au moyen de comités départementaux (1), car les éléments qui influent sur les prix varient non pas d'un département à l'autre, mais d'une région de production à l'autre.

Enfin, il n'est pas moins téméraire de vouloir réaliser la coordination des transports dans le cadre départemental et au moyen de comités départementaux comme on a cru pouvoir le faire.



Si donc quelques services vivent encore dans le cadre départemental, ils sont de moins en moins nombreux, et petit à petit tous les services s'organisent dans un cadre nouveau. Certes celui-ci varie pour chacun de ces services publics, mais de la tendance que nous avons sans cesse constatée vers la régionalisation, un enseignement incontestable se dégage : la circonscription départementale est aujourd'hui trop petite, elle ne peut plus suffire à la satisfaction des besoins que l'Etat doit assurer ; une circonscription plus vaste doit s'y substituer : la région.

(1) Loi du 19 août 1936. Décret du 1er juillet 1937.

CHAPITRE II

LA REGIONALISATION DES SERVICES PUBLICS DEPARTEMENTAUX

Nous avons vu dans un précédent chapitre qu'à la veille de la Révolution de 1789, il existait en France un fort mouvement, non pas décentralisateur au sens actuel de ce mot, mais bien fédéraliste. Partout les vieilles provinces se dressaient pour résister à la centralisation que la royauté aurait voulue draconienne, sous l'autorité des intendants ; partout elles réclamaient leur autonomie législative et coutumière, leur justice, et le droit de consentir les contributions publiques.

Depuis que les provinces ont été dépouillées de leurs privilèges, puis morcelées, ce mouvement fédéraliste s'est apaisé au point de disparaître presque partout. Mais une autre tendance s'y est substituée, moins dangereuse celle-là, puisqu'elle ne met pas en péril l'unité politique de l'Etat, c'est la tendance décentralisatrice qui depuis 130 ans a remporté de continuelles victoires. Son but essentiel est d'anéantir une centralisation abusive jugée néfaste comme étouffant la vie et les initiatives locales.

La Révolution crut satisfaire cette tendance en instituant dans les circonscriptions administratives, des autorités élues dans le cadre de ces circonscriptions. Mais en ne les dotant pas de pouvoirs efficaces et d'attributions en matière

d'administration locale, elle alla à l'encontre de toute décentralisation.

Quelques années plus tard, tout effort de décentralisation devint inutile, la législation de l'An VIII y étant résolument opposée et établissant en France un régime autoritaire basé sur la centralisation tant politique qu'administrative. C'est pourquoi les départements et arrondissements restèrent seulement des circonscriptions administratives, mais non des personnes morales, leurs organes locaux nommés du reste par le pouvoir central, collaborant avec celui-ci, mais étant dépourvus d'attributions propres en matière d'administration locale.

Depuis les décrets des 9 avril et 16 décembre 1811, auxquels on fait remonter la personnalité civile du département, l'idée décentralisatrice a fait des progrès constants dont les derniers ne datent que de 1926.

Malgré tout, en dépit d'une décentralisation apparente, la France reste un Etat beaucoup trop centralisé dans lequel les activités locales, communales, mais surtout départementales, ne peuvent s'affirmer suffisamment.

En effet, si le conseil général est devenu électif, si ses attributions en matière d'administration locale se sont accrues, si ses délibérations sont devenues exécutoires par elles-mêmes, l'Etat n'en conserve pas moins sur l'administration départementale un pouvoir à la fois officiel et occulte qui retire à la décentralisation ses bienfaits et ses avantages.

Certes, la tutelle officielle et légale s'atténue sans cesse, et change de caractère. La tutelle exercée sur les représentants des personnes morales décentralisées est limitée par de fortes garanties surtout d'ordre juridictionnel. La

tutelle sur les actes de ces autorités s'exerce presque uniquement sur la légalité et non plus l'opportunité. Mais surtout la tutelle change de nature : uniquement administrative à l'origine, elle devient de plus en plus juridictionnelle.

Il existe, par contre, un procédé de tutelle qui, bien que son caractère ne change pas, prend une importance chaque jour croissante en raison des circonstances : c'est la *tutelle budgétaire*.

L'absence de liberté dans le vote des recettes, la subordination et la dépendance des finances locales par rapport aux finances nationales, l'existence de dépenses obligatoires pour des services d'Etat, le règlement du budget communal et de la plupart des budgets départementaux par les autorités de tutelle, enfin les procédures d'inscription d'office et de mandatement d'office, tous ces aspects d'une tutelle budgétaire dont l'ampleur croît avec les difficultés financières, atténuent fort les conséquences de la transformation de la tutelle proprement administrative.

Par ailleurs, il existe à côté de tous ces procédés limitant l'autonomie des collectivités locales, une sorte de *tutelle occulte* qui, également pour des raisons financières, prend une importance croissante : elle résulte des multiples subventions accordées par l'Etat aux collectivités locales pour faire face à certaines dépenses, et qui constituent pour elles une chaîne fort lourde.

Les difficultés financières dans lesquelles se débattent la plupart des départements et communes sont la cause de la restriction de leur autonomie; la vie locale s'affaiblit, les initiatives locales s'effacent.

Ces difficultés, en ce qui concerne les départements,

ont, au point de vue qui nous intéresse, des conséquences considérables. Le département s'avère chaque jour davantage incapable de gérer des Services publics, et il est de moins en moins la collectivité publique dotée d'attributions assez variées qu'il devenait il y a un demi-siècle.

Pour des raisons financières, l'Etat lui reprend certaines de ses attributions dont les finances départementales ne permettent pas de supporter la charge. C'est ainsi que 40.000 Km. de routes départementales et de voirie vicinale ont été repris en charge par l'Etat qui en assure aujourd'hui l'entretien, si bien qu'en 1933, il n'y avait plus que 19 départements gérant encore des routes départementales, et celles-ci ne représentaient que 5,600 Km. alors que les routes nationales en représentaient 80,208.

En ce qui concerne quelques autres services, si le département continue à les gérer, la participation financière de l'Etat augmente constamment.

Mais, quelque importants que soient ces faits, ils ne présentent au point de vue strictement régionaliste qu'un intérêt bien moindre que ceux qui vont être étudiés.

C'est qu'aux difficultés de gestion des services publics par les départements résultant de leur impécuniosité, s'en ajoutent d'autres, peut-être plus graves encore, résultant celles-là du fait que le département est par son étendue et sa composition même, inapte à la gestion des services locaux. Le département est trop petit, la plupart des intérêts qu'il gère dépasse les limites de sa circonscription. C'est pour cette raison jointe aux raisons financières déjà signalées que, spontanément, au cadre départemental se substitue peu à peu un cadre plus vaste. Ce mouvement s'affirme dans tous les services publics départementaux qui marquent

une tendance à la régionalisation, ou tout au moins à une interdépartementalisation.

L'existence d'intérêts interdépartementaux communs à plusieurs départements, a été reconnue voici déjà longtemps. Cependant, des facteurs divers, et surtout le développement des voies de communication n'ont cessé de multiplier ces intérêts, soit par la naissance de besoins nouveaux, régionaux par leur nature même (comme l'outillage économique, difficile à concevoir pour un département isolé), soit par l'extension des cadres des services existants.

La Constitution du 5 fructidor de l'An III contenait déjà un article, l'art. 199, qui disait expressément : « Les administrations, soit de département, soit de canton, ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leur sont attribuées par la loi et non sur les intérêts généraux de la République. » Il en résultait *a contrario*, et l'on admettait que ces mêmes administrations pouvaient correspondre entre elles, les administrations départementales pour le règlement des intérêts départementaux communs à leurs circonscriptions, les administrations cantonales pour celui des affaires cantonales; seul le principe de spécialité des intérêts devait être respecté. On ne signale d'ailleurs aucune trace d'application de ce texte.

Ce concert entre plusieurs départements parut par la suite dangereux au point de vue politique, malgré l'interdiction faite aux collectivités locales de correspondre sur les intérêts généraux. La Constitution de l'An VIII pas plus que la loi du 28 pluviôse de la même année ne parlèrent de consultations interdépartementales. Par contre, la loi du 18 juin 1833 y consacra deux articles, mais ce fut pour prononcer l'interdiction et la sanctionner d'une double

façon, niant ainsi l'existence d'intérêts locaux communs à plusieurs circonscriptions administratives.

L'art. 16 était ainsi conçu : « Il est interdit à tout conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département. » (1)

L'alin. 2 du même article édictait une sanction administrative sévère, puisque « En cas d'infraction à cette disposition, le conseil général sera suspendu par le Préfet, en attendant que le roi ait statué. »

L'art. 18 établissait même une sanction pénale : « Le Préfet transmettra son arrêté au Procureur général du ressort pour l'exécution des lois, et l'application s'il y a lieu des peines déterminées par l'art. 123 du Code pénal. » (2)

Cependant, l'application de ces textes ne fut pas très rigide, car les faits, ici l'existence d'intérêts interdépartementaux, commandèrent l'interprétation large des textes. M. Méjean, rapporteur au Sénat de la proposition qui aboutit à la loi du 9 janvier 1930, dit dans son rapport (3) : Toutefois, lorsque l'entente entre plusieurs

(1) Il est intéressant de signaler à ce sujet que la loi de 1833 fait allusion, du reste pour l'interdire, à une collaboration éventuelle entre collectivités de nature différente : départements et arrondissements (encore que ceux-ci ne soient pas des collectivités). C'est là une idée intéressante; elle n'a pas été reprise en ce qui concerne la collaboration entre conseils généraux et d'arrondissements, ces derniers étant dépourvus d'attributions; elle ne l'a été que récemment en ce qui concerne l'action concertée des départements et des communes de leur ressort ou dépendant de départements voisins. (Cf. Chapitre IV)

(2) Deux à six mois de prison et facultativement interdiction des droits civiques et de tout emploi public pendant 10 ans au plus.

(3) Rapport Méjean Sénat 6 mars 1928. Doc. Parl. Sénat Annexe 236 p. 330. (M. Méjean, rapporteur de la proposition en était aussi l'auteur avec ses collègues du groupe des Sénateurs conseillers généraux).

départements était inévitable, par exemple pour la construction d'une route interdépartementale, les conseils généraux étaient admis à communiquer entre eux par l'intermédiaire des préfets. La doctrine estimait que la loi avait voulu interdire tout empiètement même partiel sur les attributions du pouvoir central. »

Peu après la loi de 1833, l'entente entre départements fut, dans un cas assez spécial il est vrai, formellement autorisée. La loi du 30 juin 1838 sur les aliénés créa un précédent qui fut fort imité par la suite, en posant le principe de l'obligation pour le département d'avoir un asile d'aliénés, sauf à l'autoriser à traiter à cet effet avec un autre établissement analogue d'un autre département.

Art. 1^{er} de la loi : « Chaque département est tenu d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé soit de ce département, soit d'un autre département. Les traités passés avec les établissements publics ou privés devront être approuvés par le Ministre de l'Intérieur. »

Cette forme de collaboration entre départements par convention (et aussi de recours à l'initiative privée) a été fort employée par la suite, en application de la loi du 10 août 1871 dont il faut, au préalable, examiner les termes.

C'est lors de la discussion de la loi du 10 août 1871, que se posa pour la première fois devant le Parlement le problème de la substitution de grandes régions ou provinces aux départements. Cette réforme régionaliste qu'avaient préconisée successivement depuis 1851 divers auteurs tels que Béchard, Raudot, Auguste Comte, Le Play, Tour-
nier de Flaix, fut condamnée par l'Assemblée Nationale

Le Régionalisme Administratif

à la suite du rapport de Waddington qui jugeait cette réforme inopportune et injustifiée. Nous n'y insistons pas, car nous aurons à y revenir, les débats de 1871 étant à l'origine du mouvement régionaliste au Parlement. Mais ce qu'il faut signaler ici, c'est la reconnaissance formelle par le rapporteur de la loi départementale de l'existence d'intérêts interdépartementaux.

« Votre Commission, disait Waddington dans son rapport, vous propose de lever l'interdiction qui existe à cet égard dans la législation antérieure. » Et il justifiait cette mesure en disant : « Il y aurait en effet une anomalie à ce que des assemblées investies désormais de l'administration départementale soient contraintes de s'adresser à l'autorité centrale chaque fois qu'une route se prolongerait sur le territoire du département voisin, chaque fois qu'il s'agirait d'un asile d'aliénés, d'une école normale primaire, ou de tel autre établissement qui serait trop onéreux pour le budget ou qui dépasserait les besoins de beaucoup de départements. »

Waddington, tout en considérant qu'une énumération limitative des intérêts pouvant être communs à plusieurs départements n'était pas possible, en citait quelques exemples, à titre énonciatif. « Parmi ces intérêts, on peut citer la construction d'une route ou d'un chemin de fer, la création d'établissements communs pour le service des aliénés, la fondation ou la dotation d'universités provinciales, la réunion de plusieurs écoles normales primaires en une seule, et la conservation de certains monuments historiques. D'autres objets d'intérêt commun se révéleront sans doute, et il n'est pas imposé, à cet égard, aux conseils généraux, d'autres limites que l'obligation du cercle de leurs attributions légales. »

Le rapporteur fut suivi par le législateur qui consacra dans la loi du 10 août 1871 trois articles (89, 90 et 91) aux intérêts interdépartementaux, et imagina, pour satisfaire ceux-ci deux procédés différents, que l'on ne distingue généralement pas assez nettement. Ce sont d'une part les conférences interdépartementales, où, dit l'art. 90, les questions d'intérêt commun seront débattues par les représentants des Conseils Généraux des départements adhérents, et d'autre part, les ententes et les conventions conclues entre plusieurs départements pour la gestion de services communs, accords qui peuvent être conclus directement entre départements, ou conçus au sein d'une conférence. Mais conférences et conventions sont bien distinctes : les conférences sont les ancêtres des syndicats de départements, et peut-être les précurseurs des conseils régionaux de demain; nous n'avons pas à en parler ici, il suffit de les signaler parce que les questions d'intérêt commun à plusieurs départements y sont débattues; nous les retrouverons lorsque nous examinerons les premières réalisations du régionalisme administratif. (1)

Au contraire, les conventions entre départements qui font l'objet de l'art. 89 de la loi, constituent la traduction matérielle de l'existence d'intérêts interdépartementaux dont on ne fait que discuter aux conférences.

Il faut citer, avant toute chose, les termes de cet art. 89. « Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions, et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils

(1) Cf. Chapitre IV. Section III.

peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. »

Tel est le texte qui à lui seul ouvre aux conseils généraux la faculté non plus de correspondre entre eux, mais de passer des conventions relatives à des intérêts communs ou à la création et la gestion de services interdépartementaux. Le législateur a cependant jugé nécessaire, craignant sans doute que les conseils généraux n'osent point utiliser la faculté que leur donnait l'art. 89 de la loi de 1871, de renvoyer expressément à cet article ou d'autoriser eux-mêmes la conclusion d'accords interdépartementaux à l'occasion de chaque service.

1°) *Assistance Publique.* — C'est le plus important des services publics départementaux, et l'on comprend aisément qu'il soit une charge lourde pour le département. Cette charge, les subventions de l'Etat l'allègent considérablement. Mais pour la réduire, on songea à un autre procédé, celui qui déjà avait été consacré pour une branche de l'assistance par la loi de 1838 sur les aliénés (1), celui que la loi de 1871 offrait, et que les lois nouvelles rappelèrent.

Pour le *service des enfants assistés*, la loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance Publique difficiles ou vicieux, prescrit que chaque département, faute d'avoir un *Etablissement public destiné à recevoir ces pupilles difficiles ou vicieux* qui comme tels ne peuvent être confiés à des particuliers, doit « traiter à cet effet, soit avec un Etablissement Public d'un autre département, soit avec un établissement privé autorisé par

(1) Cf. supra, p. 89.

le Ministre de l'Intérieur » (art. 3). C'est au fond le même système que pour les asiles d'aliénés; comme pour les traités relatifs à ces asiles, ceux concernant les établissements de pupilles vicieux doivent être approuvés par le ministre.

En outre, toujours pour ce service, la même loi de 1904 reproduit la formule de l'art. 89 de la loi de 1871, pour les *écoles professionnelles de pupilles* : « Deux ou plusieurs départements peuvent créer ou entretenir, à frais communs, une école professionnelle de pupilles. Les conditions de leur association sont réglées par les délibérations des conseils généraux intéressés conformément aux art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. » (art. 3 de la loi).

En ce qui concerne l'*assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables* privés de ressources, la loi du 14 juillet 1905 contient un renvoi analogue à la loi de 1871. L'art. 32 relatif à la contribution de l'Etat aux dépenses de construction ou d'appropriation des hospices nécessitées par la dite loi, précise que : « si les travaux sont entrepris par plusieurs départements en conformité des art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements ».

Par ailleurs, mais ici on touche en outre au service d'hygiène, la loi du 7 septembre 1917 relative aux *sanatoria*, a prévu aussi le recours à une collaboration analogue à celle déjà imaginée par les lois de 1838 et 1871 pour diminuer les frais de construction et d'entretien des sanatoria. L'art. 5 dit en effet, que les départements qui ne possèdent pas de sanatorium où puissent être hospitalisés par leurs soins les tuberculeux relevant du service départemental de l'assistance médicale gratuite, sont tenus d'assurer

cette hospitalisation en passant un traité à cet effet avec un sanatorium public (ce peut être celui d'un autre département) ou à défaut avec un sanatorium privé. (1)

Enfin, à propos des services d'assistance, il nous faut signaler un texte fort intéressant, bien qu'il ne s'agisse pas d'application de la loi de 1871. Il s'agit d'une disposition tout à fait nouvelle mais très significative, car elle reconnaît que les intérêts satisfaits par le service de l'assistance s'étendent au-delà des limites du département. Un décret du 24 janvier 1926 tend à autoriser le *groupement de Commissions départementales d'Assistance publique et de bienfaisance privée*. Il est inspiré du reste des art. 89 et 90 de la loi de 1871, tout en n'en étant pas une application. Il prévoit que ces commissions pourront constituer d'une part des ententes par l'entremise de leurs présidents, d'autre part des conférences. Citons d'ailleurs ce texte intéressant qui complète l'art. 15 du Décret du 28 février 1919 :

« Deux ou plusieurs commissions départementales peuvent provoquer entre elles, par l'entremise de leurs présidents et avec l'agrément du Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale, une entente sur les questions d'assistance comprises dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs (2).

« Ces questions seront soit traitées par correspondance, soit débattues dans des conférences où chaque Commission

(1) C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que le sanatorium interdépartemental de Boulou-les-Roses a été créé le 1^{er} septembre 1929, à la suite d'une entente entre la Haute-Vienne, la Corrèze et la Creuse.

(2) Rédaction comparable à celle de l'art. 89 de la loi départementale.

départementale sera représentée par son président, assisté ou non de délégués spéciaux nommés à cet effet. Les conclusions de ces conférences seront soumises à la ratification des Commissions départementales intéressées. La présidence de la conférence appartient au Préfet du département où elle se réunit, et, en son absence, au plus ancien des Préfets présents. » (1)

Ce texte est intéressant, car les conclusions de ces conférences doivent sans aucun doute retenir l'attention des Conseils Généraux.

2°) *Transports*. — En matière de voies ferrées d'intérêt local, il y a eu une certaine évolution, assez curieuse à constater, de 1880, date à laquelle on encouragea seulement les ententes, jusque 1913, date à laquelle on en vint à admettre le principe de la subordination de la volonté d'un département à l'intérêt d'un département voisin, ou aux intérêts interdépartementaux.

La loi du 11 juin 1880, dans ses art. 2 et 27 ne faisait que renvoyer à la loi de 1871 en les termes suivants : « Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. » C'est la formule déjà rencontrée à propos des services des enfants assistés et de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

La loi du 31 juillet 1913, qui a abrogé la plupart des articles de la loi de 1880 et notamment les art. 2 et 27, marque un esprit nouveau, admettant le système de l'entente obligatoire, malgré la volonté contraire d'un département, alors qu'en vertu des lois de 1871 et 1880, un accord

(1) Rédaction comparable à celle de l'art. 90 de la loi départementale.

bilatéral était nécessaire. Certes l'art. 5 dit bien encore que « Lorsqu'une ligne s'étend sur plusieurs départements, il est procédé par application des art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. » Mais l'art. 6 innove radicalement, en obligeant un département à subir, malgré son opposition, l'installation sur son territoire de sections de lignes qu'un département voisin juge nécessaire d'établir pour la bonne exploitation de son réseau, si toutefois cette opinion est sanctionnée par un décret en Conseil d'Etat. Aucune participation financière ne peut être exigée du département qui subit cette installation, mais il n'en reste pas moins que cette disposition est contraire à l'esprit de la loi de 1871 qui ne connaît que des conventions consenties par les départements y adhérant.

Ce texte est la reconnaissance de l'existence d'intérêts interdépartementaux supérieurs aux intérêts départementaux et susceptibles de primer ceux-ci. Cette évolution de l'accord librement consenti à l'entente imposée, se retrouve encore en matière d'enseignement.

3°) *Enseignement primaire.*

Le département a certaines attributions en matière d'enseignement primaire. Diverses lois se sont efforcées d'en atténuer le poids, notamment en autorisant soit la création d'institutions communes à plusieurs départements, soit l'entretien à frais communs de fonctionnaires interdépartementaux.

A. — *Ecoles normales primaires.*

En cette matière, il y a eu, de 1879 à 1923, une évolution un peu comparable à celle qui s'est produite pour les voies ferrées d'intérêt local.

La loi du 9 août 1879, dans son article 1^{er}, prescrivait

que « tout département devra être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices suffisantes pour assurer le recrutement de ses instituteurs communaux et de ses institutrices communales ». Mais ce même article, considérant que cette obligation serait lourde pour les départements pauvres, ajoutait une réserve visant les art. 89 et 90 de la loi départementale : « Un décret du Président de la République, pourra, sur l'avis conforme du Conseil Supérieur de l'Instruction Publique autoriser deux départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun, soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales, soit toutes les deux. Les départements procéderont dans ce cas conformément aux dispositions des art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. »

Mais ces accords se révélèrent difficiles à conclure, et d'autre part, il était indispensable que certains départements pauvres eussent des écoles normales dont toute la charge ne leur incombât point. Pour vaincre l'opposition des départements voisins, la loi du 30 juin 1923 substitua une procédure d'autorité à celle de liberté laissée aux administrations départementales en 1879.

C'est ainsi que le nouvel article 1^{er} de la loi de 1879, modifié en 1923, prescrit que « dans le cas où un département aura formé une demande en vue de fusionner avec un autre département pour l'entretien de l'une ou l'autre de ses écoles normales, et où il y aurait impossibilité d'établir un accord interdépartemental pour l'échange des effectifs scolaires ou pour tout autre motif, il pourra être procédé par décret sur avis conforme du Conseil Supérieur de l'Instruction Publique ».

Ainsi, le pouvoir central, autorité de tutelle n'autorise plus la création d'écoles communes projetée par un accord,

il impose cette création si un accord ne peut être réalisé. et si un département (un département pauvre) a formé une demande de fusion. C'est donc que la nécessité d'abandonner le principe de l'organisation du service par le département seul dans sa circonscription, devient impérieuse.

Ces textes ont reçu des applications. Au cours de l'année scolaire 1935-1936, pour les deux départements des Hautes-Pyrénées et du Gers, par exemple, il n'y avait qu'une école de chaque catégorie : une école normale d'instituteurs dans le Gers, une école normale d'institutrices dans les Hautes-Pyrénées. Il en était de même pour les Basses-Alpes et le Vaucluse. Belfort était rattaché pour les deux catégories d'écoles à celles de la Haute-Saône. Le Tarn et la Haute-Garonne entretenaient à frais communs une seule école d'instituteurs dans la Haute-Garonne.

B. — Inspectrices interdépartementales des écoles maternelles.

La loi de finances du 8 août 1885, art. 25, mettant au nombre des dépenses obligatoires pour les départements les traitements et frais de tournées de ces inspectrices, autorise, pour alléger ces charges, deux ou trois départements (1) à « se réunir pour contribuer à la dépense qui, dans ce cas, sera répartie entre eux par égales portions ».

4°) Etablissement, changement, suppression des foires et marchés.

Bien que les attributions conférées au Conseil Général en cette matière par la loi du 10 août 1871, art. 46 24°, aient disparu depuis un décret du 30 octobre 1935, il faut

(1) Il est à noter que la loi est limitative en ce qui concerne le nombre de départements pouvant conclure un même accord : 2 ou 3, pas davantage.

les rappeler à titre rétrospectif, car leur évolution est curieuse au point de vue qui nous intéresse, et s'est achevée par une amputation nouvelle des attributions du département. Il faut en parler car il devait y avoir en cette matière collaboration entre plusieurs conseils généraux dans certains cas.

En vertu de l'art. 46 § 24 de la loi de 1871, le Conseil Général statuait définitivement sur « les délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés ». Il s'agissait en somme d'une attribution de tutelle municipale. Mais, jusque 1879, dans le cas où plusieurs départements étaient intéressés à l'institution d'une foire ou d'un marché, tous les conseils généraux devaient être consultés et, à défaut d'accord entre eux, le projet échouait; cela résultait des textes et d'un avis du Conseil d'État.

Depuis la loi du 16 septembre 1879, il n'en était plus de même; si l'accord n'était pas réalisé, le Conseil Général dans la circonscription duquel se trouvait la commune la plus intéressée demandant l'établissement d'une foire, statuait souverainement.

Ainsi, à défaut d'accord, la volonté d'un conseil général pouvait aller à l'encontre des avis des conseils généraux des départements voisins.

Comme nous l'avons dit, le Conseil Général a perdu cette attribution en vertu d'un décret du 30 octobre 1935, qui estime que mieux vaut que n'intervienne ni le département, ni l'entente (ou la mésentente) interdépartementale. Les conseils municipaux statuent sur les questions de foires et marchés par des délibérations exécutoires après approbation du Préfet.

Ainsi, malgré un texte général qui à lui seul aurait suffi, le législateur a cru bon d'intervenir à maintes reprises pour autoriser ou plutôt pour encourager la collaboration entre départements pour la gestion des services publics à eux confiés : assistance, transports, enseignement primaire.

Ces textes spéciaux n'ont d'ailleurs fait que favoriser les ententes entre départements dans certains cas particuliers, et la généralité de l'art. 89 de la loi de 1871 permettait la collaboration interdépartementale en des matières multiples, à la seule condition qu'il s'agît d'« objets d'utilité départementale compris dans les attributions des conseils généraux ». Les diverses manifestations législatives signalées plus haut révèlent seulement la volonté du législateur de voir se développer cette collaboration qu'il juge nécessaire.

Cette volonté a, du reste, été bien dégagée par le Conseil d'Etat au lendemain de la loi de 1871. Dans un avis du 5 décembre 1872, il déclara que, bien que la loi départementale n'ait envisagé les ententes et conférences interdépartementales qu'à titre facultatif, l'intention du législateur paraissait bien être que les conseils généraux y recourussent obligatoirement pour les affaires intéressant plusieurs départements, par exemple pour le déclassement des routes.

On a même vu que, parfois la loi a imposé la collaboration, et a substitué à l'entente libre la prédominance de la volonté d'un conseil général.

S'il en fut ainsi, c'est que le législateur avait compris qu'il fallait à l'impuissance départementale un remède. En 1871, le but des auteurs de l'art. 89 était surtout de per-

mettre la gestion des intérêts communs à plusieurs départements. Les lois postérieures, au contraire, même si l'on peut les considérer comme des applications de l'art. 89 eurent en fait un but différent : remédier à l'incapacité de plusieurs départements de s'acquitter de leur mission.

Et en effet, l'exemple des conventions interdépartementales relatives aux services d'assistance et d'enseignement, démontre nettement l'exactitude de cette idée. Il ne s'agit là que d'accords destinés à alléger la charge d'un service pour plusieurs départements, mais non à assurer une gestion plus satisfaisante de services présentant un intérêt commun à plusieurs collectivités départementales. Certes, est-il de l'intérêt du contribuable d'un département que celui-ci n'ait ni école normale primaire, ni sanatorium, ni établissement pour pupilles de l'Assistance publique; ce n'est, en tout cas, sûrement pas l'intérêt de l'administré.

Isolément, bon nombre de départements sont radicalement incapables de gérer utilement un service public. Ou bien celui-ci constitue pour eux une charge trop onéreuse, ou bien, s'il s'agit d'un service de caractère économique, leurs circonscriptions incohérentes se prêtent mal à sa gestion. Ce sont essentiellement ces deux considérations, et surtout la première, qui ont inspiré la législation que nous avons étudiée.

Mais, même pour remédier à ces deux inconvénients, le système des accords et conventions conclus entre départements est insuffisant. Pour permettre aux collectivités départementales de gérer leurs services publics, l'Etat doit leur accorder des subventions dont le nombre et le volume croissent sans cesse.

Il doit même parfois aller jusqu'à prendre en charge la gestion totale ou partielle du service (cas des routes départementales).

Aussi utile qu'ait été le remède des conventions inter-départementales, il n'a donc pas été suffisant. Il a même été absolument incapable de permettre la gestion d'intérêts dont le nombre et l'importance augmentent de jour en jour depuis quelque temps : les *intérêts régionaux*. (1)

Par sa disposition limitative précisant que les ententes ne peuvent porter que « sur les objets *d'utilité départementale* compris dans les attributions des conseils généraux », l'art. 89 de la loi de 1871 ne permettait pas la satisfaction par le procédé qu'il imaginait des besoins dépassant le cadre des objets d'utilité départementale.

C'est d'ailleurs, seulement depuis une cinquantaine d'années que cette catégorie d'intérêts interdépartementaux, régionaux, est née et s'est développée sous l'influence de l'évolution économique, et surtout de l'extension continue des attributions d'ordre économique de la Puissance Publique.

L'outillage économique, l'aménagement des cours d'eau, la création de canaux et de routes, ce sont là des questions qui dépassent le cadre départemental, et qui, si elles intéressent le pays entier, intéressent avant tout et plus directement une certaine région, un groupe de départements.

Par application de la disposition limitative rappelée

(1) Il faut aussi signaler une autre cause de la limitation du nombre des ententes interdépartementales; elle tient à ce que la loi de 1871 n'a pas autorisé les Commissions départementales à provoquer des ententes ou des conventions, et que toute tentative des commissions départementales pour en provoquer ou pour constituer des conférences a été condamnée, notamment par un avis du Conseil d'Etat du 10 avril 1873 et un arrêt du 1er juillet 1873. Allier-Vaucluse, et par les avis du Ministre de l'Intérieur du 28 juin 1873, du 18 février 1875, et du 9 octobre 1874. Il ressort de ces avis que les commissions départementales ne peuvent correspondre entre elles que si elles ont reçu délégation préalable à cet effet des conseils généraux.

Sur cette question, cf. le rapport Méjean déjà signalé.

ci-dessus, il a été décidé que ces questions ne peuvent faire l'objet de conventions interdépartementales. C'est ainsi qu'on a estimé que la question des meilleurs débouquements du canal des deux mers ne pouvait être examinée en conférence interdépartementale, ni faire l'objet d'une entente.

Ce seul exemple montre le préjudice subi par l'économie du pays entier du fait de l'incohérence de notre division administrative.

Pour permettre la satisfaction des besoins régionaux, une législation récente s'est efforcée, depuis la guerre, d'imaginer des procédés susceptibles de remplir ce but : groupements économiques régionaux, syndicats interdépartementaux, organismes interdépartementaux, syndicats de départements, communes et chambres de commerce, et toutes autres formes de groupements de collectivités publiques territoriales et d'établissements publics constitués dans un cadre plus vaste que le département.

Mais toutes ces réalisations positives récentes constituent incontestablement des réalisations partielles du régionalisme administratif auquel cette naissance d'intérêts régionaux jointe à l'incohérence de la division départementale conduit infailliblement. A ce titre, nous les étudierons dans un chapitre spécial. (1)

Au préalable, il nous faut examiner en détail les conséquences de la régionalisation tant des services publics locaux que des services d'Etat, conséquences dont deux sont déjà clairement apparues au cours de ces deux premiers chapitres : nous voulons parler de la *faillite du département* et de la *naissance de la région*.

(1) Cf. Chapitre IV.

CHAPITRE III

CONSEQUENCES DE LA REGIONALISATION DES SERVICES PUBLICS. FAILLITE DU DEPARTEMENT. NAISSANCE DE LA REGION.

La tendance vers une organisation régionale des services publics nationaux, d'une part, la *régionalisation* des services départementaux de l'autre, ont de graves conséquences. La plus immédiate est la faillite du département qu'il n'y a plus aujourd'hui qu'à constater. Mais il en est d'autres qui touchent à la transformation de la structure même de l'Etat, à l'économie et aux finances nationales. Enfin, il y a une autre conséquence, indirecte celle-là, mais des plus importantes, c'est la naissance des régions qui, dans un avenir plus ou moins proche, remplaceront des départements dont la raison d'être a disparu et dont la mort suivra bientôt la faillite.

§ 1

La faillite du Département.

De l'étude qui précède, il ressort que le département a failli à sa double mission : il s'est révélé une circonscription administrative impraticable et une collectivité publique impuissante. En un mot, il a fait faillite.

A. — *Le département est une circonscription impraticable.*

Un siècle et demi de vie administrative montre que le département ne convient pas comme cadre de l'organisation des services publics. Petit à petit, la plupart des services publics se sont organisés dans des cadres plus vastes, dans des divisions régionales parfois aussi arbitraires que le département, mais répondant cependant mieux que celui-ci aux nécessités actuelles.

L'organisation régionale présente sur l'organisation départementale une incontestable supériorité. Non seulement elle est plus économique par la substitution d'une vingtaine de directions régionales à quatre-vingt-dix directions départementales, mais encore elle est techniquement supérieure. La réduction du nombre des directions locales permet, en effet, une coordination plus grande dans la gestion du service sur l'ensemble du territoire ; la multiplicité de directions n'ayant autorité que sur une faible étendue, s'oppose à tout plan d'ensemble pour l'amélioration de la marche du service.

La régionalisation d'un service en permet une organisation plus rationnelle ; c'est ce que reconnaît expressément, on l'a vu, le rapport au Président de la République, précédant le décret du 30 octobre 1935, sur la réforme du régime des Assurances Sociales.

Si le département est abandonné comme cadre de l'organisation territoriale des services publics, et si, en conséquence, il se produit un divorce qui s'accroît sans cesse entre l'administration proprement dite restant organisée dans le département, et les services publics, c'est, avant tout, parce que la circonscription départementale est trop petite.

On a souvent dit que la France est le pays le plus morcelé d'Europe. De fait, quatre-vingt-dix circonscriptions en un pays comme le nôtre semblent un peu trop nombreuses.

Du reste, les préoccupations qui ont présidé à ce morcellement, en 1789, et qui, dans une certaine mesure, le justifiaient, ont disparu. Les Constituants, soucieux de donner aux citoyens le maximum de facilités et la possibilité d'un contrôle aisé sur les administrations, voulaient qu'ils pussent, dans la journée, se rendre au chef-lieu, pour voir les administrateurs des services dont ils étaient usagers. Thouret et Target développèrent ce point de vue.

Il est bien évident qu'à une époque où les progrès considérables des moyens de transports et le développement des voies de communications ont raccourci les distances, où l'on peut, dans la journée, non pas se rendre de tout point d'un département au chef-lieu, mais bien aller de tout point du pays à la capitale, le facteur pris en considération par les Constituants ne saurait jouer pour faire maintenir la circonscription départementale.

On comprend alors que la régionalisation n'offrant que des avantages, les services publics empruntent aujourd'hui des circonscriptions régionales.

Une autre raison influe sur l'abandon du cadre départemental, notamment pour l'organisation des services de caractère économique, c'est l'incohérence de la plupart de nos départements. Mais cette incohérence est avant tout la cause de la faillite du département en tant que collectivité publique décentralisée.

B. — *Le Département est une collectivité publique impuissante.*

On a vu précédemment que le département est incapa-

ble de gérer les services publics qui lui incombent normalement. Il doit recourir à l'initiative privée, à l'obligeance de départements voisins, ou à l'aide de l'Etat.

Par ailleurs, il existe toute une catégorie de besoins nouveaux, d'ordre régional, dont, par définition, il ne peut assurer la satisfaction.

Mais, en outre, le Département n'a pas réussi à créer une vie régionale. Il est resté une circonscription morte, car son existence tient de la loi seule ; il ne puise pas sa vie par des racines profondes en un lointain passé et ne repose sur aucune base réelle vivante.

Certains ont cru pouvoir affirmer qu'il s'était formé une sorte de « patriotisme départemental », et M. Barthélémy écrivait voici trente ans : (1) « Le département est entré dans nos mœurs ; son existence plus que séculaire a fini par créer des liens, établir des habitudes, canaliser des intérêts qu'il est bien difficile et singulièrement dangereux d'essayer de briser, de contrarier ou de léser ».

A l'appui de cette opinion, on invoque souvent le cas de la Vendée, dont le seul nom évoque le souvenir d'une province aux racines profondes, alors que ce n'est qu'un département créé, comme les autres, en 1789 ; mais ce n'est là qu'un cas exceptionnel, isolé, qui ne permet pas d'affirmer que le département est entré dans nos mœurs et a canalisé des énergies.

Sentimentalement, beaucoup de Français restent attachés à une vieille province historique ; fort peu se sentent liés à un département. Quant aux intérêts des individus, ils sont canalisés non par des départements.

(1) Cf. M. Barthélémy dans la Revue de Droit Public de 1909. p. 147.

mais par des centres d'attraction, des « nœuds de vie économique ».

S'il en est ainsi, si le département, collectivité publique, ne peut gérer ses services et créer une vie régionale, c'est qu'il en est congénitalement incapable, en raison même de l'incohérence et du caractère arbitraire des divisions départementales et des difficultés financières qui en résultent.

Il suffit, pour se rendre compte du degré qu'atteint cette incohérence, d'interroger des économistes et des géographes.

M. P. Foncin, au terme d'une étude approfondie, a pu conclure que les départements français « ont un défaut capital, ils ne correspondent pas à des régions naturelles » (1). Aux divers points de vue géologique, géographique, ethnologique, historique et sous le rapport des productions agricoles et industrielles et des relations commerciales, il n'y a, dit M. Foncin (2), que six départements vraiment très homogènes, treize le sont en grande partie, onze le sont médiocrement, il y en a enfin cinquante-neuf, soit les deux tiers, incohérents à divers titres.

Cette absence d'homogénéité permettrait à elle seule d'expliquer l'impuissance du département. Mais il s'y ajoute encore une circonstance aggravante, c'est l'inégalité des départements entre eux, contraire aux principes mêmes des Constituants, et qui est susceptible d'avoir de graves conséquences.

Cette inégalité se manifeste dans tous les domai-

(1) P. Foncin — Régions et Pays. (Conférence au Collège Libre des Sciences sociales.)

(2) P. Foncin, — Pays de France. p. 18-22.

nes : (1) superficie, densité de population, ressources financières, etc. A côté de départements relativement opulents, il en existe dont la pauvreté est inimaginable, tels la Lozère, les Basses-Alpes et les Hautes-Alpes, dont la population n'atteint pas 100,000 âmes. De tels départements ne peuvent que végéter même avec les subventions multiples de l'Etat et ses aumônes ; (2) ce sont des *département fantômes* ; ils sont même déjà moribonds ; ils vivent au ralenti : ils n'ont plus de Trésorier-Payeur Général (les fonds départementaux sont gérés par un fonctionnaire d'un département voisin), plus de directeurs départementaux des régies financières ; ils recourent aux établissements d'enseignement et d'Assistance des départements voisins, etc.

Cette faillite du département a elle-même de graves

(1) L'inégalité entre les départements est saisissante, surtout si l'on songe que la volonté des Constituants était de faire des circonscriptions à peu près égales. A quelque point de vue qu'on se place elle est extrême. Sous le rapport de l'*étendue*, à côté des départements couvrant 10.725 Km² (Gironde), 9364 Km² (Landes), il en existe qui n'ont pas plus de 2.960 Km² (Rhône) ou 3736 Km² (Alpes-Maritimes). Sous le rapport de la *population*, même constatation : les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Lozère ont respectivement (en 1936) 85.090, 88.210 et 98.489 habitants alors que le Nord en a plus de 2 millions, la Seine-et-Oise 1.412.000, le Pas-de-Calais 1.179.000.

La *densité* de la population, qui était en 1931 de 12,6 dans les Basses-Alpes, 19,7 dans la Lozère, atteignait 351,5 dans le Nord, 360 dans le Rhône.

Même chose au point de vue de la *richesse*. Si le revenu net imposable à l'Impôt Général sur le revenu était en 1933 de 28,1 millions en Lozère, 48,2 dans les Basses-Alpes, il était par contre de 3,076 millions en Seine-et-Oise, 2.780 dans le Nord, 1.698 dans le Rhône.

A côté de départements peuplés et riches (Nord, Rhône, Seine-et-Oise), il existe donc des fantômes (Basses et Hautes Alpes, Lozère) incapables de toute activité efficace.

(2) Il existe des subventions sans affectation pour les « départements pauvres », à raison de leur situation financière. Les bénéficiaires sont (Loi 10 septembre 1936) Basses et Hautes Alpes, Ariège, Cantal, Corrèze, Corse, Creuse, Landes, Lot, Lozère.

conséquences sur la structure de l'Etat, et sur la situation économique et financière du pays.

§ 2

Répercussions sur la structure même de l'Etat.

Elles sont essentiellement au nombre de deux : la Puissance Publique s'affaiblit et la décentralisation est devenue illusoire.

A. — *Affaiblissement de la Puissance Publique.*

L'incapacité du département de gérer ses services publics entraîne pour l'Etat une lourde charge, soit financière, par l'octroi de subventions nombreuses et variées, soit à la fois financière et matérielle, par la prise en charge du service.

L'Etat doit alors s'occuper de services ne lui incombant normalement pas, ne rentrant pas, par leur nature, dans ses attributions. Or, à une époque où l'Etat a déjà une mission écrasante, toute extension anormale de sa tâche entraîne un affaiblissement de la puissance publique, car bien souvent, ce que l'Etat gagne en étendue, il le perd en autorité.

Mais l'atteinte portée à la Puissance publique par la faillite du département tient surtout aux nouveaux modes de gestion des services publics auxquels le département doit recourir.

Le procédé de la concession ou de l'affermage se substitue de plus en plus à celui de la régie.

Le département, avouant son incapacité, doit faire appel à la collaboration des particuliers et abdiquer son autorité entre les mains de l'initiative privée en passant

des contrats avec des institutions privées. Certes, de tels procédés ne sont pas de nature à relever le prestige de la puissance publique.

Il en est de même du procédé de l'économie mixte, qui se généralise pour les entreprises d'intérêt public dépassant le cadre départemental.

B. — *L'illusion de la décentralisation.*

La décentralisation existe aujourd'hui dans les textes, c'est là un point certain. Mais ce qui n'est pas moins sûr, c'est que pratiquement elle est inexistante. *La décentralisation est devenue illusoire en France.*

Certes, comme on l'a vu, (1) la tutelle officielle s'atténue théoriquement ; la tutelle administrative tend à devenir juridictionnelle. Mais la tutelle financière voit son rôle accru par suite des difficultés financières des collectivités locales, au point que la liberté financière du département a disparu.

Enfin, la tutelle occulte que permettent d'exercer les subventions, lourde chaîne pour leurs bénéficiaires, achève d'anéantir une décentralisation dont on ne trouve plus trace que dans des textes vains.

Ainsi, à un Etat décentralisé dont les attributions devraient être harmonieusement réparties entre les diverses collectivités territoriales, se substitue un Etat centralisé fortement. C'est là une conséquence grave ; il en est une autre, peut-être moins considérable au point de vue des principes mêmes de notre organisation politique et administrative, mais qui intéresse plus directement les administrés : c'est l'anarchie administrative qui résulte

(1) Cf. supra Chap. II.

surtout de la régionalisation des services publics nationaux.

§ 3

L'Anarchie administrative.

Nous avons vu qu'au département qui, dans l'esprit des Constituants, devait être le cadre unique de tous les services publics, se substituent des circonscriptions qui varient avec chaque service, mais ont ceci de commun qu'elles sont toutes de dimensions plus vastes que nos vieux départements. Leur variété, en même temps qu'elle rend, plus difficile la gestion et le contrôle par l'Etat de ses services, plonge souvent l'administré dans un profond désarroi qui s'explique lorsqu'on connaît non seulement la multiplicité, mais encore l'enchevêtrement des circonscriptions.

A. — *Multiplicité des circonscriptions.*

Un rapide résumé du chapitre 1er permettra de saisir l'extravagance de cette multiplicité de circonscriptions dont le nombre varie avec chaque service.

Vingt-sept ressorts de Cours d'Appel, 22 Conseils de Préfecture interdépartementaux, 14 circonscriptions pénitentiaires, 16 brigades de police mobile, 18 régions militaires, 20 brigades de gendarmerie, 16 Académies et Universités, 17 régions postales, 12 régions radiophoniques, 15 bureaux de chèques postaux et régions d'Assurances Sociales (plus Strasbourg), 12 Inspections divisionnaires du travail, 6 Inspections régionales de l'Agriculture, 35 conservations forestières, 12 Inspections divisionnaires de la répression des fraudes, 31 circonscriptions pour le Génie Rural, 10 circonscriptions du service de la vérification des poids et mesures, 10 circonscriptions de contrôle

des marques de fabrique, 6 divisions et 15 arrondissements minéralogiques, etc.

Cette énumération se passe de commentaires ; elle est, à elle seule, assez éloquente. Il faudrait d'ailleurs y ajouter les circonscriptions de services dont il n'a pas été parlé, et surtout les 14 ressorts des Chambres régionales d'agriculture, les 19 circonscriptions agricoles pour l'élection des délégués des chambres d'agriculture au Conseil National Economique, les 19 régions économiques et les circonscriptions financières et sanitaires dont l'existence de fait résulte de la suppression d'un certain nombre de directions départementales.

Que dirait le « père des départements », Thouret, s'il revenait ici-bas pour censurer notre administration anarchique, lui qui, comme rapporteur du Comité de Constitution, critiquait l'Ancien régime pour la multiplicité de ses circonscriptions. « Il n'y a pas un seul genre de pouvoir ou d'autorité, disait-il, qui n'en ait une (une division) particulière. »

Les inconvénients de cette multiplicité sont certes plus graves qu'en 1789, car le nombre des services publics s'étant considérablement accru, le nombre des divisions territoriales s'est accru d'autant.

Un effort tout récent paraît tendre à un regroupement de plusieurs services publics dans les mêmes cadres. Il est encore faible, mais est peut-être l'indice d'une réforme profonde. Il s'est manifesté surtout en 1935, dans les services agricoles, et par l'organisation des Assurances Sociales dans les cadres préexistants des bureaux de chèques postaux eux-mêmes assez voisins de la division des Postes.

B. — *L'enchevêtrement des circonscriptions* .

Bien plus grave encore que cette multiplicité elle-même, est l'enchevêtrement vraiment inconcevable de ces circonscriptions différant toutes les unes des autres.

Jadis, Thouret, continuant sa critique rappelée ci-dessus, disait : « en sorte que le même lieu pourrait appartenir à autant de districts divers qu'il y a de différentes espèces de pouvoirs publics ». Aujourd'hui, on pourrait dire aussi que le même département est rattaché à autant de sièges régionaux qu'il existe de services publics.

Il en résulte, ce que Thouret appelait « une confusion de divisions très embarrassante », pour les administrés qui ne peuvent manifestement pas savoir pour chaque service de quelle circonscription ils dépendent, et où siège le directeur régional.

Pour bien comprendre quel peut être le désarroi des administrés en présence d'une telle anarchie administrative, il y a lieu de citer l'exemple de quelques départements privilégiés qui ont la bonne fortune d'être rattachés selon les services à huit ou dix centres différents.

Le département de la Lozère, un des départements fantômes dont nous avons déjà signalé, par ailleurs, la léthargie mortelle, constitue un exemple assez frappant. Ses habitants (nous avons vu qu'ils sont heureusement peu nombreux) doivent savoir, s'ils ont un procès de la compétence judiciaire, que leur département est compris dans le ressort de la Cour de Nîmes ; mais si le litige est administratif, il devra être porté devant le Conseil de Préfecture de Clermont-Ferrand. Leur département est compris dans l'Académie de Montpellier. S'ils ont des démêlés avec l'administration des Postes ou des Assu-

rances Sociales, il importe qu'ils sachent que leur directeur régional est à Clermont-Ferrand, mais s'ils sont auditeurs de T. S. F., c'est le conseil de gérance du poste Montpellier-Languedoc qu'ils sont appelés à élire. Si la Lozère est rattachée encore à la région militaire et à la région économique de Montpellier, c'est par contre à Toulouse que siège la Chambre régionale d'Agriculture du Sud-Ouest, dont fait partie sa chambre départementale, et que réside l'Inspecteur divisionnaire du travail dont relève ce département qui, par ailleurs, est compris dans l'arrondissement minéralogique d'Alès, et dans la conservation forestière de Nîmes. Son Trésorier-Payeur Général est non pas à Mende, son chef-lieu, mais à Rodez, chef-lieu du département voisin de l'Aveyron ; c'est dans cette ville que se trouvent aussi les directeurs départementaux (ou mieux interdépartementaux) de l'Enregistrement et des Contributions directes et indirectes agissant à la fois pour la Lozère et l'Aveyron.

Le département de l'Indre est encore plus favorisé. Il est rattaché à des centres aussi variés que Bourges (Cour d'Appel), Limoges (Conseil de Préfecture), Poitiers (Académie), Tours (région militaire et inspection du travail), Orléans (Assurances Sociales, Postes), Clermont-Ferrand (Inspection régionale de l'Agriculture), Bordeaux (arrondissement minéralogique), etc.

L'Ardèche relève simultanément de centres aussi différents et éloignés que Nîmes, Lyon, Grenoble, Marseille, Alès, Valence. Les Deux-Sèvres dépendent à la fois de Poitiers, Tours, Limoges, Rennes, Nantes, Paris, Bordeaux et La Rochelle !

Cet exposé est édifiant. Il suffit de le compléter en ajoutant que, pour certains services (Défense nationale

notamment) quelques départements sont divisés en deux ; qu'il est fréquent que ces circonscriptions régionales soient modifiées et qu'un département rattaché précédemment à un certain centre soit brusquement rattaché à un autre. (1)

On conçoit ainsi aisément que l'administré ait quelque difficulté à s'y retrouver et que, de son côté, l'Administration ait du mal à avoir une vue d'ensemble sur la vie de l'Etat.

Cet enchevêtrement inconcevable tient à ce que les circonscriptions que l'on crée ou que l'on modifie sont aussi arbitraires que nos départements. Si leur nombre paraît osciller autour du chiffre 20, l'étendue de chaque division est absolument arbitraire et ses limites ne sont pas établies en fonction des besoins du service.

Un cas typique est celui de trois circonscriptions qui ont pour centre Poitiers et dont la composition est variée au point que deux départements seulement se retrouvent dans chacune. Poitiers est à la fois siège d'Académie, de Cour d'Appel et de Conseil de Préfecture. L'Académie de Poitiers a dans son ressort huit départements : Charente, Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Indre, Indre-et-Loire, Vendée, Vienne et Haute-Vienne. Or, parmi ces 8 départements il n'y en a que 2 qui fassent en même temps partie des ressorts de la Cour d'Appel et du Conseil

(1) Ces changements sont fort fréquents pour certains services, tel celui des Eaux et Forêts. Ils le sont moins pour d'autres, mais se produisent cependant souvent, nous l'avons vu, dans les périodes de difficultés financières.

Ajoutons une complication complémentaire venant de ce que, lorsque des régions sont numérotées et qu'on en supprime, on ne modifie pas la numérotation, et qu'à certains numéros ne correspond aucune région. C'est ainsi qu'il n'y a plus ni 10e, ni 12e régions militaires.

de Préfecture siégeant à Poitiers ; ce sont la Vienne (c'est bien le moins puisque Poitiers en est le chef-lieu), et les Deux-Sèvres. En effet, l'Indre est rattachée à la Cour de Bourges et au Conseil de Préfecture de Limoges ; l'Indre-et-Loire fait bien partie du ressort du Conseil de Préfecture de Poitiers, mais dépend de la Cour d'Orléans ; la Charente relève de la Cour de Bordeaux et du Conseil de Préfecture de Poitiers, alors qu'inversement la Charente-Inférieure relève de la Cour de Poitiers et du Conseil de Préfecture de Bordeaux ! Quant à la Haute-Vienne elle fait évidemment partie des ressorts de Cour et de Conseil de Préfecture dont son chef-lieu Limoges est le siège ; enfin la Vendée, tout en dépendant de la Cour de Poitiers, est rattachée au Conseil de Préfecture de Nantes.

Cet exemple est significatif, et montre bien avec quelle désinvolture le problème des divisions territoriales est traité en France. Que les divers départements de l'Académie de Poitiers puissent, alors qu'il existe dans ce centre une Cour et un Conseil de Préfecture, relever pour le service judiciaire et la juridiction administrative de Bourges, Orléans, Limoges, Bordeaux et Nantes, voilà qui dépasse l'imagination. Cela prouve en outre que Poitiers n'est pas le centre d'une région homogène. La preuve en est encore dans le fait que Poitiers n'a pas été pris comme siège d'autres circonscriptions régionales, ni d'un groupement régional de Chambres de Commerce. Deux centres d'attraction exercent sur les départements qui y sont rattachés une influence considérable : Nantes et Limoges qui s'affirment comme centres de vie régionale ; nous verrons plus loin qu'autour de ces villes, comme autour de quelques autres, des régions se forment spontanément, alors qu'il en est tout différemment de Poitiers.

Aux inconvénients considérables tant pour la Puissance publique que pour les administrés, résultant de l'anarchie administrative consécutive à la multiplicité, à l'enchevêtrement et à la mobilité des circonscriptions, s'ajoutent d'autres d'un caractère différent, d'ordre économique et financier.

§ 4

Conséquences d'ordre financier et économique.

A cet égard, la faillite du département a une double conséquence, sur les finances de l'Etat et des collectivités locales, et sur l'économie générale du pays.

A. — *Conséquences financières.*

L'absence d'unité du département, le fait qu'il ne constitue pas une réalité vivante assise sur des bases économiques solides, rend impossible la solution du grave problème des finances départementales. Quel que soit le système fiscal que l'on imagine, il est évident que des départements aussi peu peuplés et aussi pauvres que la Lozère et les Basses-Alpes ne trouveront jamais de ressources suffisantes pour assumer la charge des services qui leur incombent.

Pour équilibrer les budgets départementaux, il n'est qu'un moyen, celui des subventions accordées par l'Etat à tous les départements pour être affectées à tel ou tel service, ou à quelques départements, sans affectation spéciale, en raison seulement de la précarité de leurs finances ; ce sont les aumônes aux départements pauvres.

Ainsi il se produit une confusion, un enchevêtrement des budgets qui complète l'anarchie administrative par une anarchie financière.

Mais, outre que ce procédé resserre le contrôle de l'Etat sur la gestion départementale, il présente l'inconvénient de mettre à la charge de l'Etat des dépenses qui, normalement, ne devraient pas lui incomber, et compromettent gravement l'équilibre de son budget. Ces subventions sont considérables ; il suffit à cet égard de renvoyer à une loi récente du 13 novembre 1936 qui n'a fait que les augmenter, pour se rendre compte de leur importance. Cette loi qui a la prétention injustifiée d'établir les « premières mesures de réforme des finances départementales et communales » (1) ne fait en réalité qu'accroître la charge incombant à l'Etat dans les dépenses de voirie et d'assistance ; art. 1er : « Il est alloué à titre exceptionnel pour l'exercice 1937, une subvention complémentaire de 110 millions de francs en vue d'alléger les charges des départements et des communes pour l'entretien de leur voirie. »

Art. 2. « En supplément de la contribution de l'Etat aux dépenses entraînées par les lois d'assistance énumérées à l'art. 1er du décret-loi du 30 octobre 1935, une somme de 335 millions de francs sera, pour 1937, répartie entre les départements — à l'exclusion des départements recouvrés — ... » (en outre 15 millions sont accordés aux départements recouvrés).

Ainsi l'Etat prend en charge, en vertu d'une loi nouvelle, 460 millions de dépenses incombant normalement aux départements et communes et qui ne font que s'ajouter à toutes les autres subventions déjà existantes.

(1) Journal Officiel du 14 novembre 1936.

Mais, par ailleurs, les finances nationales sont encore surchargées de dépenses inutiles dans tous les cas où, par égard pour les principes, le département reste la circonscription des services, qui sont chacun représentés dans le département par un directeur peu occupé. C'est pour alléger ces dépenses que l'on a supprimé 10 directeurs départementaux de l'Enregistrement, des contributions directes et indirectes, 5 trésoriers-payeurs, 9 directeurs départementaux des services sanitaires. Ces réformes, outre qu'elles ont un caractère boiteux, et que pour cette raison on hésite à les généraliser, sont moins économiques que des réformes nettement régionalistes. Au point de vue rationnel, il est du reste préférable de créer des directeurs régionaux, plutôt que de continuer à appeler directeurs départementaux, par respect des principes, des fonctionnaires qui agissent à la fois pour deux ou même pour trois départements (cas des directeurs des contributions et de l'Enregistrement de la Haute-Garonne).

B. — Conséquences relatives à la vie économique du pays.

L'outillage économique d'un pays ne saurait incomber à l'Etat seul. Toutes les collectivités locales y ont un intérêt et doivent y collaborer, d'autant plus qu'il y a des travaux d'équipement qui présentent un caractère plus local et régional que national.

L'électrification des campagnes a ainsi été l'œuvre des collectivités locales groupées pour coordonner leur action en 1674 syndicats intercommunaux groupant 21.011 communes. Il s'en est formé 290 pour l'adduction d'eau. Grâce au procédé du Syndicat de communes, les collecti-

vités locales ont collaboré à l'œuvre d'outillage économique du pays.

Il en est autrement des départements, dont l'action isolée en cette matière est aussi inefficace que difficile, et dont l'action concertée était considérée comme illégale jusqu'à une date récente en ce qui concerne les travaux d'utilité régionale.

De même, jusqu'au décret du 30 octobre 1935 (1) autorisant le groupement de collectivités publiques pour l'exploitation par voie de concession de services publics d'intérêt commun, la Cour des Comptes déclarait illégaux de tels groupements. Elle s'était prononcée en ce sens à propos de la concession de la traction électrique sur le canal du Rhône au Rhin entre Strasbourg et Bâle, qui avait été consentie à un groupement comprenant le port de Strasbourg, l'office national de la Navigation, les deux départements traversés par le canal ainsi que les principales villes et Chambres de Commerce de la région, réunis en société anonyme constituée sous le régime de la loi du 24 juillet 1867.

La Cour des Comptes condamna ce procédé d'exploitation d'un service d'intérêt avant tout régional, à propos de l'examen des comptes de l'Office National de la Navigation, tout en en reconnaissant l'avantage certain (2).

Les inconvénients d'une telle situation sont évidents. Il fallait y remédier dans l'intérêt du pays entier. C'est ce que firent le décret du 5 novembre 1926, la loi du 9 janvier 1930, et les décrets du 30 octobre 1935, qui constituent des réalisations positives de régionalisme

(1) Cf. Chapitre IV. Les premières réalisations du régionalisme administratif. Section IV.

(2) Id.

administratif, et seront étudiés à ce titre dans le chapitre suivant.

Mais, si le régionalisme administratif s'est révélé nécessaire pour remédier à de graves inconvénients, sa réalisation sera grandement facilitée par le fait que, spontanément, les régions se forment. C'est là la dernière conséquence de la faillite du département ; ce n'est pas la moindre.

§ 5

La naissance de la région.

Si le département meurt, la région naît. Au point de vue économique, cela est incontestable ; quelques grandes villes sont déjà des foyers de vie économique régionale intense. Mais ce n'est pas moins vrai au point de vue administratif, les cadres de la vie de l'Etat tendent de plus en plus à coïncider avec ceux de la vie économique.

A. — Des régions administratives se forment.

Nous avons vu précédemment que l'anarchie administrative est grande, que nombreuses sont les circonscriptions qui s'enchevêtrent et chevauchent les unes sur les autres.

Nous avons vu, par ailleurs, que les multiples divisions territoriales que l'on crée ne sont pas établies d'une façon rationnelle et suivant un plan d'ensemble.

Cependant, il y a des réalités qui, plus fortes que les abstractions qui inspirent les gouvernements, s'imposent à ceux-ci. Ces réalités sont d'ordre géographique et économique, et se traduisent dans l'établissement des circonscriptions régionales d'une part par le choix des mêmes centres comme sièges régionaux des services publics ;

d'autre part, par le respect de certaines entités géographiques et économiques dans la délimitation des régions.

1°) Certains centres s'affirment.

C'est là la première phase.

A côté de centres qui périssent, comme Poitiers par exemple, siège d'Académie et ville universitaire qui n'a pas su créer un foyer de vie intellectuelle, (1) siège de Cour d'Appel et de Conseil de Préfecture, mais abandonné comme siège régional pour tous les autres services, il est d'autres centres qui s'imposent aux pouvoirs publics qui y établissent les directions régionales des services publics.

Tel est le cas par exemple de Toulouse, de Bordeaux, Lyon, qui sont à la fois sièges d'Académies et villes universitaires, sièges de Cours d'Appel, de Conseils de Préfecture, de régions postales et d'Assurances sociales, d'Inspections divisionnaires du travail, de régions militaires, pour ne parler que des plus importants des services publics.

C'est encore le cas de Marseille, bien que son Université et sa Cour d'Appel soient à Aix, de Lille, bien que sa Cour d'Appel soit à Douai, de Clermont-Ferrand, bien que sa Cour d'Appel soit à Riom, de Limoges bien qu'on n'en ait pas fait un centre intellectuel qui cependant serait plus brillant que Poitiers.

Ainsi des centres s'affirment, où s'organisent les directions régionales de la plupart des services publics jadis départementaux, en attendant que le représentant politique et l'agent administratif de l'Etat, le Préfet s'y installe, et qu'une assemblée régionale s'y constitue.

(1) Rappelons en effet qu'au cours de l'année 1927-1928, l'Université de Poitiers n'a conféré aucun diplôme de licence ou de doctorat es-lettres, 31 de licence es sciences, mais aucun de doctorat.

Ils s'imposent d'ailleurs progressivement et plus ou moins nettement selon leur force d'attraction qui dépend de leur puissance économique. Il en existe ainsi environ une vingtaine, bien que pour certains le succès sur des rivaux voisins ne soit pas encore assuré. A Bordeaux, Toulouse, Lyon, Marseille, Limoges, Lille, Clermont-Ferrand déjà cités, il faut ajouter Nancy, Strasbourg (mais c'est déjà un centre administratif pour les trois départements recouverts), Nantes, Rennes, Rouen, Montpellier, Dijon, Grenoble.

Autour de ces centres, peu à peu se forment des régions dont l'homogénéité varie.

2°) Autour de ces centres des régions se créent.

C'est la seconde phase.

Certes, autour de villes comme Poitiers qui ne présentent pas les qualités requises pour devenir des « centres », il ne peut se former une région relativement stable. Il en est tout autrement des sortes de capitales régionales qui exercent sur les départements qui en sont proches un pouvoir d'attraction énorme.

Toulouse est peut-être le meilleur exemple de centre autour duquel se forme une région homogène ; dans toutes les circonscriptions de services publics dont le siège régional est à Toulouse, on trouve groupés les 4 départements de la Haute-Garonne, de l'Ariège, du Tarn et du Tarn-et-Garonne. Ils sont réunis dans les mêmes ressorts d'Académie, de Cour d'Appel, de Conseil de Préfecture, dans la même région postale d'Assurances Sociales. Aussi est-il logique que l'on retrouve toutes leurs Chambres de Commerce unies dans le groupement économique régional de Toulouse auquel sont en outre rattachées les Hautes-

Pyrenées, les Pyrenées-Orientales, et une partie de l'Aveyron et du Lot ; pour ce qui est du Lot et des Hautes-Pyrenées, nombreux sont du reste les services pour lesquels ils sont aussi rattachés à Toulouse. Ajoutons enfin qu'autour de Toulouse se forme une région financière, composée de 3 des 4 départements en question, puisque la Haute-Garonne, le Tarn-et-Garonne et l'Ariège ont des directeurs départementaux communs de l'Enregistrement et des contributions directes et indirectes, depuis 1934.

Autour de Clermont-Ferrand, on retrouve aussi toujours groupés 4 départements qui forment les bases d'une région solide ; ce sont l'Allier, le Cantal, la Haute-Loire et le Puy-de-Dôme unis dans l'Académie de Clermont-Ferrand, dans le ressort de la Cour d'Appel de Riom, dans le ressort du Conseil de Préfecture de Clermont-Ferrand, de la région postale et d'Assurances Sociales siégeant dans la même ville, dans la 13e région militaire. Certes à ces départements s'en ajoutent d'autres différents selon les services : Lozère (Assurances Sociales, P.-T.-T., Conseil de Préfecture), Loire (13e région militaire), Creuse et Corrèze (Instruction Publique). Il n'en reste pas moins qu'autour de Clermont-Ferrand se forme une région administrative, à la suite de la région économique dont cette ville est la capitale ; ces 4 départements ont en effet leurs Chambres de Commerce groupées dans la 17e région économique avec cette réserve que seule, pour la Haute-Loire, la Chambre de Brioude en fait partie, le reste du département étant rattaché au groupement de Lyon.

Certains départements se révèlent absolument inséparables quels que soient les services publics envisagés, c'est le cas du Nord et du Pas-de-Calais, parce que leurs

intérêts économiques sont communs, et que les réalités économiques s'imposent aux pouvoirs publics.

B. — *Toute la vie du pays s'organise dans un cadre régional.*

Si l'Etat organise les services publics dans des cadres régionaux, c'est parce que la vie économique du pays lui impose certains centres. L'importance économique et le pouvoir d'attraction des centres administratifs que nous avons énumérés sont trop évidents pour qu'il soit utile d'insister sur le fait que la vie économique se développe autour de ces grandes villes en raison même de la production industrielle qui y est concentrée ou du marché commercial ou agricole qu'elles constituent. Du reste mieux vaut sur cette question renvoyer aux études approfondies d'éminents économistes et géographes tels que Vidal de la Blache (1).

Nous voudrions ici montrer que l'adoption de cadres régionaux s'impose aux individus et aux groupements privés comme à l'Etat lui-même.

C'est dans un cadre régional que s'organise la vie religieuse. En ce qui concerne le culte catholique, la France est divisée en 17 provinces ecclésiastiques dont les évêchés suffragants ont des limites qui se confondent avec celles des départements, sauf lorsqu'ils s'étendent exceptionnellement à plusieurs départements ou à une partie seulement d'un département. Mais cette division en provinces est essentiellement d'origine historique, et ne présente que peu d'intérêt au point de vue qui nous intéresse. Il existe de même 21 circonscriptions synodales des Eglises

(1) Cf. notamment Vidal de la Blache. Régions françaises, dans la Revue de Paris 15 décembre 1910. Vidal de la Blache et ses collaborateurs : Les divisions régionales de la France.

réformées évangéliques, et 9 Unions régionales des Eglises réformées de France.

En toutes matières les individus se plaisent à coordonner leurs efforts en se groupant, mais pour donner plus de force et de poids à leurs associations, ils les organisent dans des cadres vastes, et c'est ainsi qu'un cadre régional convient mieux à l'activité des groupements.

Dans tous les domaines existent des associations, des sections régionales. C'est le cas de nombreuses associations amicales et d'entr'aide : il existe notamment des groupes régionaux de l'Union Nationale des Combattants; la Société d'entr'aide des membres de la Légion d'honneur comprend une vingtaine de sections régionales.

La défense des intérêts professionnels tend aussi à s'organiser dans des cadres régionaux, bien qu'elle soit longtemps restée fidèle aux départements. C'est ainsi que les syndicats confédérés du bâtiment sont groupés en régions fédérales. Les unions régionales de syndicats agricoles sont très fréquentes.

Depuis 1919, les coopératives de consommation sont groupées sur une base régionale.

Le tourisme s'organise lui aussi dans des cadres régionaux ; les syndicats d'initiative sont groupés en 21 fédérations. Le Touring Club de France a des sections régionales.

Enfin, il n'est pas jusqu'aux partis politiques qui n'aient des groupements régionaux ou tiennent tout au moins des congrès régionaux. L'organisation communiste a divisé la France en 60 régions, dont les unes correspondent aux départements, les autres à d'anciennes provinces. Périodiquement on entend parler de réunions de fédéra-

tions régionales du parti radical-socialiste (notamment d'une des plus actives, celle du sud-ouest qui comprend 10 départements) ou de l'Alliance démocratique, ou d'un congrès régional du parti social français (1), etc.

Par là le régionalisme atteint jusqu'à la vie politique. A l'heure actuelle, la création de régions électorales est à l'ordre du jour, et, du reste, depuis longtemps de bons esprits, notamment parmi les partisans de la représentation proportionnelle, préconisent cette création.

Il existe même à cet égard, une double tendance à abandonner les circonscriptions administratives comme circonscriptions électorales, et à aller ainsi à l'encontre de l'esprit de la réforme des circonscriptions de 1790 puisque, pour Thouret, le département devait être district d'élection, district administratif et circonscription unique de tous les services publics (2).

En effet, le rapport Bracke sur la représentation proportionnelle, adopté par la commission du suffrage universel de la Chambre, le 11 février 1936, faisait en principe du département la circonscription électorale, mais prévoyait d'une part le jumelage des départements ayant moins de 250.000 habitants, de sorte qu'à ce premier stade, 36 départements auraient déjà été groupés deux par deux pour former 18 circonscriptions ; il y aurait donc eu

(1) Il est à noter du reste que nombreux sont les partis qui mettent la réalisation du régionalisme à leur programme. Il en est ainsi notamment des nouveaux partis tels que le Parti Social Français et le Parti Populaire Français.

(2) Rappelons à ce sujet un passage du rapport de Thouret du 3 novembre 1789. « Une surface de 324 lieues offre une étendue moyenne, qui convient à des districts d'élection directe, qui convient encore plus à des districts d'administration, et qui pourra convenir par la suite, pour réunir dans les mêmes divisions, l'exercice des autres pouvoirs publics. »

seulement 72 circonscriptions électorales. D'autre part, ce rapport constituait de véritables régions électorales pour servir à effectuer une première répartition des restes ; il devait être ainsi constitué 28 régions métropolitaines.

La proposition Bracke ne fut pas votée, mais dès le début de la nouvelle législature, les mêmes tendances se firent jour. Le 10 mai 1937, la Commission du suffrage universel de la Chambre a adopté le rapport Pomaret, reprenant les bases du rapport Bracke : circonscriptions départementales en principe, sauf jumelages par groupes de deux départements (18 jumelages comme dans le projet Bracke), et création de régions électorales pour la répartition des restes (il y en a aussi 28 comme dans la proposition Bracke, mais leur composition diffère quelque peu.)

Cette *tendance au régionalisme politique* méritait d'être signalée, car si elle s'accroît et si demain des régions électorales sont créées, la région aura une représentation au Parlement, et un pas décisif sera fait vers le régionalisme administratif.

* * *

Ainsi aujourd'hui, toute la vie de la nation, sa vie politique, sa vie économique et sociale, comme la vie même de l'Etat s'organise dans des cadres vastes, régionaux. Certes, nous avons vu que les divisions régionales existantes diffèrent et sont fort loin de se superposer. Cependant il n'en résulte pas moins qu'un fait est acquis, c'est *la faillite, la mort du département*.

Le département a vécu, c'est là une simple constatation. Il n'a pas été capable de créer une vie locale, de coordonner dans ses limites les énergies et les activités

qui s'y développaient. Aussi les individus l'ont-ils abandonné et l'Etat de même.

Comme circonscription, il est trop petit. Comme collectivité locale, il est impuissant à assumer les charges que cette qualité comporte ; il a rendu illusoire la décentralisation en ne pouvant gérer des services publics et décongestionner l'Etat qui succombe sous le poids de sa tâche.

La cause de cette faillite importe peu. Elle réside d'ailleurs dans la composition même du département, circonscription trop petite et arbitraire, et dont la vie tient de la loi seule.

Il y a du reste longtemps que le département est condamné. De bons esprits ont reconnu depuis de longues années ses défauts. A cet égard, il peut être intéressant de consulter l'opinion d'hommes d'Etat étrangers. Ceux-ci ont souvent jugé sévèrement l'organisation territoriale de la France.

M. Jean de Bonnefon, dans un article paru dans « La France de Bordeaux », en 1915 (1), rapporte d'intéressants propos d'hommes d'Etat allemand, anglais et italien de premier plan. Selon lui, Bismarck se serait écrié à l'Exposition de 1867, devant une carte administrative de la France : « C'est un échiquier dessiné par les ennemis de la ligne droite ». De son côté, Gladstone appelait notre division administrative « un défi au bon sens », et Cavour pensait même que c'était « une catastrophe géographique ». Parfois les étrangers sont bons juges.

La France est le pays le plus morcelé d'Europe, celui

(1) Jean de Bonnefon : « La leçon de l'ennemi », article paru dans La France de Bordeaux le 12 février 1915.

qui compte, relativement à l'étendue de son territoire, le nombre le plus élevé de circonscriptions.

Seule aujourd'hui l'administration proprement dite se raccroche désespérément au département auquel on s'obstine à maintenir une personnalité morale dont il ne sait user.

Mais depuis quelques années, se créent au-dessus et à côté du département, dans des cadres plus vastes, des personnes morales nouvelles ou d'autres entités économiques et administratives dont la naissance a porté le coup fatal au département.

Le régionalisme administratif est passé du domaine des idées dans celui des faits. Ce sont ses premières réalisations que nous allons maintenant étudier.

CHAPITRE IV

LES PREMIERES REALISATIONS POSITIVES DE REGIONALISME ADMINISTRATIF

Des divisions régionales se créent, une vie régionale s'intensifie, des régions se forment par une tendance à l'unification de multiples circonscriptions enchevêtrées, dans un cadre imposé par les réalités économiques. Ce sont là des faits certains, mais qui ne sont toutefois que susceptibles de constituer les bases d'un régionalisme futur. Le véritable régionalisme administratif est celui qui naît non point de l'existence de la circonscription régionale, mais de la vie administrative de la région.

Or, depuis quelques années cette vie administrative régionale existe et s'intensifie. C'est là encore une conséquence de la mort du département, de sa faillite comme personne morale.

Pour susciter des activités régionales et locales capables de collaborer avec l'Etat à la satisfaction du bien public en déchargeant la collectivité étatique du poids de tâches ne lui incombant pas dans la logique des choses, des textes récents se sont efforcés depuis la guerre, d'autoriser le groupement de personnes morales du droit public, dont l'action individuelle s'était révélée impuissante.

Par là ce groupement de collectivités et d'établissements publics marque une volonté de décentralisation.

C'est par ces institutions que se réalise le régionalisme administratif. Elles revêtent plusieurs formes que nous aurons à examiner successivement : groupements d'établissements publics, groupements de collectivités publiques territoriales, groupements mixtes de collectivités et d'établissements publics.

Cependant, il convient, au préalable, d'examiner un autre procédé de réalisation du régionalisme administratif; il consiste dans la création d'une administration régionale superposée aux administrations départementales.

SECTION I

Réalisation du régionalisme administratif par création d'une administration régionale

Ce mode de réalisation n'a guère que deux applications pratiques et encore présentent-elles un caractère particulier en raison même des territoires sur lesquels elles portent.

L'une, en effet est relative à l'Alsace-Lorraine qui, à bien des points de vue, a un statut spécial, l'autre à l'Algérie que nous avons jusqu'ici négligée dans notre étude, comme ne faisant pas partie du territoire métropolitain de la France; cependant nous en examinerons l'organisation administrative, car l'Algérie du Nord est à de nombreux points de vue assimilée au territoire de la métropole.

§ 1

L'organisation administrative de l'Alsace-Lorraine (1).

C'est à une étude historique de l'organisation administrative de nos départements recouvrés qu'il faut procéder, car cette organisation a vu s'atténuer considérablement son caractère régionaliste depuis 1925, et c'est la période 1919-1925 qui, au point de vue qui nous préoccupe est la plus intéressante.

Avant l'annexion par l'Allemagne lors du traité de Francfort, des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (moins la moitié de l'arrondissement de Belfort), de plusieurs arrondissements de la Moselle (Metz, Thionville, Sarreguemines), de la Meurthe (Château-Salins, Sarrebourg), et de quelques cantons des Vosges (Saales, Schirmeck), ces territoires étaient naturellement soumis à l'organisation administrative française de droit commun.

S'ils sont aujourd'hui soumis à un régime administratif spécial, c'est pour une double raison : d'une part les réformes administratives profondes (lois départementale et municipale) votées depuis l'avènement de la IIIe République, c'est-à-dire postérieurement à l'annexion de l'Alsace-Lorraine, ne pouvaient être appliquées immédiatement, dès le traité de Versailles, aux trois départements recouvrés du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle; d'autre part, il fallait tenir compte de l'organisation administrative

(1) Indiquons que la terminologie courante qui désigne les trois départements recouvrés par l'expression Alsace-Lorraine est erronée, mais nous l'emploierons sans trop de scrupule, cette dénomination étant devenue très courante.

sous laquelle ces territoires avaient vécu pendant un demi-siècle.

Aussi l'Alsace et la Lorraine n'ont pas été réintégrées dans l'unité française à la suite de la Convention d'Armistice et du Traité de Versailles du 28 juin 1919, purement et simplement dans les conditions où elles se trouvaient en 1870. Une période de transition devait précéder le retour au droit commun aussi bien au point de vue administratif qu'à celui de la législation générale.

Sous la domination allemande, nos trois départements avaient constitué une région administrative qui, pour ne pas être un état confédéré (ce n'était qu'un pays d'Empire, Reichsland), n'en présentait pas moins une certaine unité avoisinant l'autonomie, douée d'organismes propres : Statthalter ou lieutenant impérial, Commission régionale (Landesausschuss), composée de délégués des Conseils généraux et municipaux, budget régional. Il y avait là une situation de fait dont il fallait tenir compte.

C'est ce que firent le législateur et le gouvernement depuis 1918. Cependant, le degré de respect qu'ils ont porté à l'unité administrative de l'Alsace-Lorraine a varié, et il y a lieu de distinguer à cet égard trois périodes dont la seconde est, au point de vue de l'organisation régionale, la plus intéressante.

I. — De novembre 1918 à mars 1919.

Le régime administratif provisoire qui fut celui de cette courte période avait été créé par deux décrets, des 15 et 26 novembre 1918. Ces textes avaient institué à Paris un *Service Général d'Alsace-Lorraine* rattaché à la présidence du conseil consistant en un organisme bureaucratique, assisté à titre consultatif d'un Conseil supérieur d'Alsace-Lorraine.

Ce service avait, comme agents d'exécution sur place trois commissaires de la République, un pour la Lorraine, un pour la Haute Alsace, et un troisième pour la Basse Alsace, ce dernier, siégeant à Strasbourg, centralisant la gestion des services communs aux trois territoires sous le nom de haut commissaire.

Cette organisation avait rompu trop vite avec l'administration allemande, et le retour à un renforcement de l'administration régionale s'imposait pour satisfaire aux protestations de la population contre l'incompétence et les lenteurs du service central trop éloigné du pays.

II. — De mars 1919 à juillet 1925. (1)

C'est la période du triomphe de l'administration régionale qui, d'ailleurs fut assez voisine de celle antérieure à 1918.

Le Commissaire général de la République à Strasbourg était chargé sous l'autorité directe du Président du Conseil de l'administration générale de l'Alsace-Lorraine, réunissant sous son autorité tous les services; il avait entrée au conseil des ministres, pourvoyait à tous les emplois, et c'est sous son autorité que les trois commissaires de la République à Strasbourg, Metz et Colmar, assuraient l'administration des 3 départements.

Cependant c'est cette organisation régionale fortement établie sous l'autorité du Commissaire général qui, elle-même prépara sa propre suppression. Elle s'était en effet efforcée d'assurer le retour progressif de l'Alsace-Lorraine dans l'unité législative et administrative française. L'un après l'autre, la plupart des services avaient pu être

(1) Ce régime fut institué par le décret du 21 mars 1919 et la loi du 15 octobre 1919.

rattachés aux ministères dont les services correspondants du reste de la France relevaient respectivement. Finalement, les directions qui restaient encore en 1925 sous l'autorité du commissaire général étaient devenues une petite minorité.

Dès lors, la constitution de l'Alsace-Lorraine en région administrative parut inutile, et même plutôt dangereuse, ne pouvant que servir de base à l'autonomisme.

Quoi qu'il en soit, cette organisation administrative régionale présente un intérêt historique qu'il fallait signaler. Le régime qui lui a succédé est beaucoup moins intéressant tout au moins au point de vue qui nous préoccupe.

III. — Depuis 1925.

La loi du 24 juillet 1925 supprima le Commissaire Général de la République, et créa sous l'autorité directe du Président du Conseil une direction générale chargée d'assurer dans les trois départements les services non encore rattachés à des ministères.

Cependant, cette direction devait comprendre outre le service central à Paris, divers services à Strasbourg : Instruction publique, cultes, l'office d'assurances sociales, et un service chargé des questions relatives aux statuts locaux du personnel.

L'unité administrative de l'Alsace-Lorraine, était brisée. Déjà depuis 1922 (1) il n'y avait plus de Budget d'Alsace-Lorraine. Depuis 1924 (2), la commission consultative qui existait en Alsace-Lorraine était supprimée et remplacée par une commission, d'un caractère tout différent, à Paris.

(1) Loi du 31 décembre 1922.

(2) Décret du 14 novembre 1924.

Cependant, des particularités administratives subsistent. L'existence de la Direction générale qui n'a disparu que quelques mois (1) en est la preuve. Les Préfets du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle relèvent pour la politique générale du Président du Conseil et non du Ministre de l'Intérieur. Il y a encore quelques services dont la direction est centralisée à Strasbourg et il existe pour les trois départements un Tribunal administratif d'Alsace-Lorraine dont la composition et la compétence traduisent les particularités administratives de cette région. Quant aux services d'Etat organisés régionalement, ils respectent en général la région d'Alsace-Lorraine formée par nos trois départements recouvrés.

Aujourd'hui, un fait est certain, c'est l'affaiblissement de l'unité de l'Alsace-Lorraine. Non seulement l'assimilation y est presque totale, non seulement le régime législatif et administratif normal s'y applique presque entièrement, mais encore l'unité économique du pays est brisée, et c'est là le fait important.

Sans doute un autonomisme d'ailleurs de caractère politique et dans une certaine mesure d'inspiration étrangère subsiste, mais il est surtout d'ordre sentimental, et le danger qu'il constitue diminue à mesure qu'en Alsace-Lorraine s'affirment deux régions distinctes au point de vue des intérêts économiques, et ressuscitant en outre la division historique, Alsace d'une part, Lorraine de l'autre. La Moselle, essentiellement Lorraine, est attirée par Nancy et pénètre dans son sillage économique. Le Haut-Rhin et le Bas-Rhin ont des intérêts distincts qui se concentrent autour de Strasbourg.

(1) Suppression par le D. 30 octobre 1935. Rétablissement en Juillet 1936.

Cette dualité s'est traduite d'ailleurs lors de la constitution des régions économiques, les Chambres de Commerce des trois départements n'étant pas entrées dans un même groupement économique régional.

De plus en plus, le caractère artificiel d'une région composée des 3 départements apparaît. A la suite de la suppression de la direction générale d'Alsace-Lorraine par le décret du 30 octobre 1935, les réactions ont été différentes dans ces 3 départements. Le Conseil Général de la Moselle a simplement demandé le rétablissement de cette direction alors que, à la suite d'une campagne de l'Union populaire, les deux conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont émis des vœux en faveur de l'établissement d'une administration régionale avec conseil régional et direction régionale pour les 3 départements.

Mais l'Union populaire s'est cependant rendu compte des divergences existant entre les deux départements alsaciens, et dans une proposition de loi récente, fort intéressante au point de vue régionaliste, les députés de cette union se sont inclinés devant les faits, et comme l'écrivit alors l'Elsaesser elle a « reconnu qu'il serait impossible et illogique de vouloir englober dans une région d'Alsace-Lorraine des parties de la Lorraine qui n'en veulent pas entendre parler ». Et il ajoutait : « Nous nous sommes attachés à créer une région qui fût unie non seulement par des intérêts communs, économiques, sociaux, culturels, mais encore par une même mentalité de la population. »

C'est là le vrai régionalisme qui naît dans cette partie de la France, un régionalisme rationnel basé sur la communauté d'intérêts, et non un autonomisme sentimental ou une organisation artificielle comme celle de 1919.

S'il fallait signaler l'organisation administrative de

l'Alsace-Lorraine de 1919 à 1925 pour le précédent qu'elle crée au point de vue d'une administration régionale, il fallait aussi citer cette tendance nouvelle dans nos départements recouvrés, et qui correspond mieux que la réalisation pratique de 1919, à ce que sera l'organisation régionale de la France de demain.

§ 2

L'Algérie.

Le cas de l'Algérie est plus simple, encore qu'il présente pour le régionalisme plus d'intérêt que celui de l'Alsace-Lorraine.

Il révèle la possibilité d'établir au-dessus du département une personne morale plus vaste, étendant sa compétence à un territoire important.

A bien des points de vue les départements algériens sont comparables aux départements métropolitains. Les Préfets ont à peu de chose près les mêmes attributions que dans la France continentale. Il y a dans chaque département un Conseil général dont le mode d'élection est un peu spécial, et un Conseil de Préfecture, comme dans la métropole avant 1926.

Jusque 1898 les départements algériens étaient cependant beaucoup plus assimilés aux départements français qu'aujourd'hui. Leurs Préfets dépendaient du Ministre seul; le Gouverneur s'était vu retirer bon nombre de ses attributions, et n'était considéré que comme agissant par délégation du Ministre, et non pas au nom d'une entité administrative différente de l'Etat; l'Algérie n'avait alors aucune autonomie, aucune personnalité.

Mais depuis un décret du 22 février 1898, les Préfets sont placés sous l'autorité du Gouverneur général qui a vu

par ailleurs s'étendre ses attributions : il est devenu un chef responsable de l'administration régionale. Divers textes de 1898 à 1919 (1) ont en outre donné à l'Algérie une représentation confiée à deux assemblées : les délégations financières (élues) et le Conseil supérieur du gouvernement (avec membre de droit et membres élus).

Enfin, la loi du 19 décembre 1900 lui a reconnu expressément la personnalité morale, (2) et l'a dotée d'un budget propre.

L'Algérie, comme toute collectivité décentralisée est en tutelle ; notamment, c'est un décret qui règle son budget. C'est donc une collectivité décentralisée qui s'interpose entre l'Etat et le département, et c'est à ce titre que l'existence du Gouvernement Général avec son gouverneur, ses assemblées et son budget est intéressant au point de vue du régionalisme administratif.

Certes le gouverneur a des fonctions assez différentes de celles qu'aurait un préfet régional, puisqu'il exerce bon nombre d'attributions générales et non régionales. Cependant, il n'en reste pas moins que l'existence en Algérie d'une administration et d'une collectivité ayant un champ étendu, au-dessus des administrations et collectivités départementales, constitue un précédent pour une organisation régionale dans la métropole, que l'on envisage

(1) Décrets du 28 août 1898, décret du 4 janvier 1900, loi du 4 février et décret du 6 février 1919.

(2) La loi du 19 décembre 1900 est singulièrement formelle : art. 1er : « L'Algérie est dotée de la personnalité civile. Elle peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics, contracter des emprunts... »

art. 3 : « A partir de l'exercice 1901, le budget de l'Algérie cessera d'être compris dans le budget de l'Etat... »

du reste celle-ci par superposition ou par substitution à l'administration départementale.

§ 3

Vers la régionalisation de l'Administration : l'interdépartementalisation des Conseils de Préfecture.

Nous n'avons pas à revenir ici longuement sur le décret du 6 septembre 1926 supprimant les conseils de préfecture sauf celui de la Seine, et les remplaçant par 22 conseils interdépartementaux, car nous l'avons étudié à propos de la régionalisation de la justice administrative.

Nous voulons seulement montrer l'importance de cette réforme au point de vue administratif pur. Elle a ébranlé toute l'administration départementale fondée depuis l'An VIII sur la co-existence au chef-lieu de chaque département de 3 organes essentiels : le Préfet (l'exécutif du département), le Conseil général (l'organe délibérant) et le Conseil de Préfecture (organe consultatif en même temps que juridiction administrative).

Or depuis 1926, il n'y a plus d'organe consultatif départemental, mais seulement des organes consultatifs interdépartementaux. Et en effet, les Conseils de Préfecture ont conservé des attributions consultatives bien que, dans la plupart des cas, il suffise maintenant au préfet de motiver son arrêté sans qu'il soit utile de prendre l'avis du conseil de préfecture.

Il reste des cas de consultation obligatoire du conseil de préfecture interdépartemental. En cas d'emprunt des établissements charitables, lorsque le conseil municipal est défavorable, il est statué par arrêté motivé du préfet

après avis du conseil de préfecture dans le ressort duquel se trouve le département (art. 29 du décret du 5 novembre 1926 modifiant l'art. 119 de la loi du 5 avril 1884); de même, le préfet doit obligatoirement consulter le conseil interdépartemental, lorsque, à la suite d'un désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale d'un hameau au sujet d'une libéralité faite à celui-ci, il est appelé à statuer sur le différend en acceptant ou refusant la libéralité (art. 22 du D. 5 novembre 1926 modifiant l'art. 112 de la L. 5 avril 1884).

En outre aux termes de l'art. 10 du décret du 6 septembre 1926, les conseils de préfecture interdépartementaux conservent un rôle consultatif facultatif sur toutes les questions que les préfets de leurs ressorts respectifs veulent bien leur soumettre.

Cette régionalisation, ou tout au moins cette interdépartementalisation d'un des rouages essentiels de l'administration a une portée plus grave qu'on pourrait le croire à première vue. Cet abandon des principes de l'An VIII est peut-être un prélude à une régionalisation plus profonde, par transformation du conseil général en conseil régional, et substitution ou superposition d'un préfet régional aux préfets actuels.

Par ailleurs, il faut signaler une autre réforme de 1926, relative celle-là aux secrétaires généraux de préfecture, autre création de la loi de Pluviose An VIII. Certes depuis le Consulat les Secrétaires Généraux ont été plusieurs fois supprimés et rétablis, mais ce qui fait l'originalité du décret du 10 septembre 1926, c'est qu'il créa une inégalité entre les préfectures, supprimant 70 Secrétaires Généraux, et ne les laissant subsister que dans 18 départe-

ments. (1) La loi du 12 avril 1929 revint, du reste, moins de 3 ans après, au régime antérieur à 1926.

Bien que de portée beaucoup plus faible que la précédente, cette réforme devait être signalée, pour l'inégalité qu'elle créa entre départements et la reconnaissance qu'elle révèle de l'existence de préfectures plus importantes que les autres... qui seront peut-être un jour des préfectures régionales.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas par le procédé de la création d'une administration régionale au-dessus, voire à la place de l'administration départementale, que le régionalisme se réalise le plus sûrement. C'est surtout par le procédé du groupement des établissements et collectivités publics que cette réalisation s'accomplit. La création d'administrations régionales ne fera que sanctionner ce régionalisme qui se réalise spontanément.

SECTION II

Réalisation du régionalisme

par groupement d'établissements publics.

Les régions économiques.

C'est par le groupement des Chambres de Commerce dans un cadre régional, qu'un premier pas décisif a été fait dans la voie du régionalisme. Certes il s'agit là de régionalisme économique, mais celui-ci touche de bien près au régionalisme administratif.

(1) Les Secrétaires Généraux maintenus étaient ceux des Préfectures de Nice, Marseille, Quimper, Bordeaux, Montpellier, Grenoble, St Etienne, Rouen, Nancy, Bar-le-Duc, Metz, Lille, Arras, Strasbourg, Lyon, Nantes, Versailles, Toulouse.

L'œuvre d'Etienne Clémentel est aujourd'hui connue, et certains ouvrages fort intéressants ont étudié d'une façon très approfondie soit la naissance du régionalisme économique, soit ses réalisations pratiques, questions pour lesquelles nous ne pouvons mieux faire que renvoyer à ces ouvrages. (1)

Nous rechercherons ici tout ce qui, dans le régionalisme économique touche de près à l'organisation administrative et au régionalisme administratif.

§ 1

Raisons et but de la création des groupements économiques régionaux.

L'initiative de M. Clémentel, le « père des régions économiques » répondit à une nécessité impérieuse. D'une part, la guerre avait révélé qu'il fallait à l'économie du pays un stimulant, d'autre part, presque un demi-siècle de vie administrative décentralisée avait laissé apparaître l'incapacité du département de servir de base à une organisation économique : il fallait à l'économie des organismes et des cadres nouveaux.

(1) Tout d'abord trois ouvrages essentiels :

Henri Hauser. Le problème du régionalisme. (Publication de la dotation Carnegie.) Les Presses Universitaires 1924.

Henri Hauser. Le régionalisme économique. Grasset 1918.

François Prévot. Le régionalisme économique. Conception et réalisation. (Sirey 1929)

Indiquons aussi une Thèse de P. Brun : Les Régions Economiques (Montpellier 1928), et un article de Raynaud, Le régionalisme économique, dans la Revue d'Economie Politique de mars-avril 1918.

Enfin quelques monographies :

J. Diez. Le régionalisme économique. Organisation de la Région Economique de l'Est. (Thèse Paris 1925)

Duplantier. Le régionalisme économique. Région de Bordeaux et du Sud-Ouest. (Thèse Bordeaux 1929)

1°) Nécessité d'une organisation économique régionale.

Dès avant la guerre de 1914, une vie économique régionale était née et s'affirmait sans cesse davantage, malgré la prépondérance industrielle, commerciale et bancaire de Paris tenant à la centralisation administrative et à la distribution des réseaux routiers et ferrés convergeant vers la capitale.

Des centres de vie économique intense étaient nés, entraînant dans leur orbite des régions entières qui en subissaient l'attraction irrésistible. Autour d'eux s'étaient formées des « zones de condensation économique » (1) dont quelques exemples étaient frappants déjà bien avant la guerre.

La « trinité urbaine » (1) Lille-Roubaix-Tourcoing, et son port régional Dunkerque formaient une région homogène d'ailleurs universitaire autant qu'industrielle. La région Lyonnaise s'était formée solidement autour de Lyon, métropole à la fois historique, universitaire, industrielle et bancaire, nœud de routes (Manche-Méditerranée, Alpes-Océan). Toulouse, métropole pyrénéenne incontestable, Nancy, ville régionale au premier chef, centre sidérurgique et bancaire, Bordeaux, Nantes, Limoges, Clermont-Ferrand, Montpellier, Marseille, Rouen, Grenoble, etc., toutes ces villes s'affirmaient comme capitales économiques régionales.

C'est dans ces conditions que l'on peut dire avec M. Henri Hauser (2) : « C'était donc, à la veille de la guerre, se faire une conception très inexacte de la France

(1) H. Hauser. *Le problème du régionalisme*. p. 4.

(2) H. Hauser. *Le problème du régionalisme*. p. 5.

que de se la représenter comme une sorte de nébuleuse économique, entraînée dans l'orbite parisienne. Autour d'un soleil central s'étaient organisées des planètes dont chacune avait son orbite propre ; çà et là apparaissaient de nouvelles taches de condensation, nouveaux systèmes planétaires en formation. »

Mais, si dès avant la guerre l'économie du pays s'organisait spontanément dans un cadre régional, les hostilités nécessitèrent un renforcement de cette organisation et un stimulant pour accroître leur vie propre, augmenter leur production, mettre en œuvre toutes leurs ressources économiques; d'autres, celles épargnées par les hostilités, durent développer leur industrialisation de façon à compenser l'indisponibilité des richesses du nord et de l'est.

Il fallait à l'économie régionale un stimulant régional. C'est pourquoi le Ministre de la Guerre créa dès 1915 (1) dans chaque région militaire, un « comité consultatif d'action économique » chargé de rechercher, renseigner, et, le cas échéant, proposer, « les mesures propres à maintenir et développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région... »

Certes, les cadres militaires ne coïncidant pas avec ceux de la vie économique, l'efficacité de l'action de ces comités se trouva limitée. C'est ce que comprit le Ministre du Commerce qui, en outre songeait à l'avenir, à la nécessité de coordonner toutes les activités du pays pour assurer le relèvement de celui-ci une fois le retour de la paix.

Une organisation économique solide s'imposait. Mais

(1) Décret du 25 octobre 1915. Sur cette question des Comités consultatifs des régions militaires, cf. Hauser. « Le Problème du Régionalisme », l'ouvrage le mieux fait à cet égard.

il fallait la réaliser rapidement, et la créer dans les cadres mêmes dictés par l'évolution de la vie économique. Pour ces deux raisons, M. Clémentel adopta la solution que l'on connaît permettant en premier lieu d'éviter le recours à un vote du Parlement, et en second lieu de laisser former les régions par les représentants mêmes des intérêts économiques à grouper, les Chambres de Commerce.

2°) La carence des collectivités publiques.

A cette double raison de la décision de M. Clémentel et de son choix pour le procédé du groupement de Chambres de Commerce, s'en ajoute une autre : l'impuissance des collectivités décentralisées, des départements, et leur incapacité absolue de stimuler efficacement l'économie.

Les départements, en effet, ne sauraient servir de cadre à une organisation économique solide pour la raison fort simple qu'ils ne présentent aucune unité économique et que leur circonscription est rigoureusement impropre à une organisation économique. (1)

C'est dans ces conditions que M. Clémentel préféra grouper des établissements publics représentant des intérêts économiques, plutôt que de créer un stimulant de l'économie dans les divisions administratives arbitraires ne se prêtant pas plus à une organisation économique que les circonscriptions du Ministère de la Guerre.

L'activité de ces groupements a été, comme chacun sait, fort importante dans de nombreux domaines. Ils se sont occupés des problèmes de la main-d'œuvre, du crédit, de l'apprentissage, et surtout des transports, de la production de l'énergie, des débouchés, en un mot, de tous

(1) Cf. Foncin. *Pays de France, et Régions et pays*. op. cit. et cf. *supra* Chapitre III.

les facteurs essentiels du développement économique.

Ils ont créé et subventionné des institutions diverses, écoles professionnelles, offices de transports, etc (1). Mais, comme nous le verrons, ils se sont heurtés, surtout à l'occasion de la production de l'énergie, à des difficultés considérables, tenant à l'absence de personnalité morale de ces groupements résultant de la fragilité de leur base légale. (2)

La brève énumération des aspects de l'activité des groupements économiques régionaux montre que ceux-ci s'occupent de nombre de questions qui intéressent au plus haut point les collectivités publiques, Etat, départements, communes, et c'est pourquoi il y a lieu de rechercher les

(1) Sur cette question des réalisations, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer à une note du Ministère du Commerce lui-même, reproduite dans un rapport de M. Charles Bellet sur la réforme administrative. (Doc. Parl. Chambre 1923. Annexe 6.144. J. O. S. O. p. 1205), et à l'ouvrage de M. Prevet déjà cité, ainsi qu'aux monographies signalées ci-dessus.

(2) On connaît les bases légales du reste incontestables de la réforme de M. Clémentel. Nous croyons bon cependant de reproduire ici les parties des art. 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898 sur lesquelles il s'est appuyé, pour montrer ce que l'on peut faire dire à des textes lorsqu'on a la volonté d'agir. Nous aurons ultérieurement à revenir sur cette interprétation extensive de textes, en l'invoquant en faveur de la réalisation du régionalisme administratif.

art. 18 : « Les Chambres de Commerce peuvent correspondre directement entre elles, avec les Chambres consultatives des Arts et Manufactures et les administrations publiques de leur circonscription, pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays. Elles peuvent provoquer par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives.

art. 24 : « Les Chambres de Commerce peuvent, sous réserve de l'autorisation ministérielle, se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun... Ces questions d'intérêt commun sont débattues dans les conférences où chaque chambre sera représentée par une commission spéciale nommée à cet effet. Le préfet du département où la conférence a lieu pourra toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par toutes les chambres intéressées et par le Ministre du Commerce... »

rapports du régionalisme économique et de l'organisation administrative.

§ 2

Rapports du régionalisme économique avec l'organisation administrative.

Si l'on peut dire sans craindre de se tromper que la création et le fonctionnement des régions économiques constituent un pas incontestable vers le régionalisme administratif, c'est parce que dans l'esprit des créateurs les groupements économiques devaient avoir des attributions susceptibles d'empiéter sur celles de la puissance publique dont la carence nécessitait l'intervention d'organismes nouveaux.

En outre, par la composition même des organes du groupement et par la base territoriale qu'il constitue, la création de M. Clémentel est encore un prélude à la réforme administrative.

Du reste, M. Hauser, collaborateur de M. Clémentel, n'a pas hésité à dire dans un discours prononcé peu de temps après la publication du projet du Ministre du Commerce : « Cette réforme très modeste est un ferment introduit dans notre vieux système, qui fera lever la masse. C'est un point de départ et non un point d'arrivée. »

Le rapport étroit existant entre ces deux questions est apparu dès 1918. Le 18 octobre 1918, M. Peytral à la suite des mesures prises par M. Clémentel interpella le Ministre de l'Intérieur et non le Ministre du Commerce, sur les mesures qu'il comptait prendre « pour faire rentrer dans le cadre d'une réforme administrative la division de la France en régions que poursuit actuellement le

Ministre du Commerce ». Au cours de cette interpellation, M. Victor Peytral proclama nettement que : « cette réforme (de M. Clémentel) peut avoir des répercussions profondes sur l'ensemble de notre organisation administrative » et qu' « elle met en jeu des intérêts importants dont M. le Ministre de l'Intérieur a la garde ». (1)

1°) Premier pas vers le régionalisme administratif par les attributions conférées aux groupements économiques régionaux.

Certes les Chambres de Commerce aux termes de la loi du 9 avril 1898 sont des collaboratrices des Pouvoirs Publics et ne se substituent pas à ceux-ci. Il en est de même des groupements économiques.

Cependant devant la carence des pouvoirs publics et surtout devant l'incapacité du département de s'occuper des problèmes économiques, les groupements économiques devaient dans l'esprit de leur créateur suppléer l'action déficiente des collectivités publiques.

Celles-ci ont de plus en plus une mission économique, au fur et à mesure de l'extension des attributions de la puissance publique et de sa pénétration dans les domaines économiques.

Les conseils généraux et municipaux devraient être gardiens d'intérêts économiques importants. Or c'est leur abstention tant pour l'exploitation de services économiques et la création d'institutions industrielles et commerciales de toutes natures, que pour la réalisation de grands travaux publics, qui a poussé le Ministre du Commerce à créer les groupements économiques en s'efforçant de leur donner

(1) Interpellation Victor Peytral. Chambre 18 octobre 1918. Journal Officiel, Débats Parlementaires. Chambre p. 2.735 et s.

des attributions importantes, dont certaines rentrent nettement dans la mission dont les conseils généraux devraient s'acquitter.

Les conseils généraux et municipaux représentent, en effet, eux aussi des intérêts économiques, et cependant il n'en a pas été tenu compte. M. Peytral disait justement à la Chambre : « Peut-on concevoir qu'on délimite une région économique, qu'on songe à faire fonctionner cette région sans faire appel à la collaboration des autres organes qui représentent, eux aussi, des intérêts économiques importants, tels que les conseils généraux ou les conseils municipaux ? »

Un arrêté du Ministre du Commerce et une circulaire du 12 avril 1919 reconnaissent expressément aux groupements économiques régionaux la faculté de gérer la presque totalité des intérêts économiques du pays, soit par la création d'établissements publics, soit par l'obtention de concessions de services ou de travaux publics d'une extrême variété.

Nulle part il n'est question d'une collaboration avec les conseils généraux et municipaux qui, cependant, devraient avoir leur mot à dire sur la création et l'organisation de services et l'exécution de travaux dont dépend la prospérité de leurs circonscriptions respectives.

L'arrêté et la circulaire ci-dessus mentionnés ne donnent qu'une liste énonciative et non limitative des domaines dans lesquels les groupements peuvent prendre des initiatives. Leurs attributions sont, dans ces textes tout au moins, quasi-illimitées.

Pour s'en rendre compte, il suffit de citer les deux passages suivants de la circulaire du 12 avril 1919 : « La concession peut se rapporter non seulement à des travaux

entrepris par l'Etat, mais encore à ceux qui sont à la charge des départements et des communes. Elle pourrait, enfin, semble-t-il, concerner des travaux entrepris par des associations syndicales. » — « Les concessions de services publics dont la gestion peut être confiée aux groupements régionaux des Chambres de Commerce, peuvent s'entendre de tous les services créés dans l'intérêt du commerce et de l'industrie. »

Comme nous le verrons, les groupements ont été paralysés par l'absence de personnalité morale, et ils se sont heurtés à des refus lorsqu'ils ont demandé l'octroi de concessions.

Il n'en reste pas moins que les régions économiques par leurs attributions tout au moins théoriques, touchent de très près aux rouages de l'organisation administrative. Ils y touchent encore par leur fonctionnement et les éléments qui y collaborent.

2°) Premier pas vers le régionalisme administratif par la composition des organes des groupements économiques régionaux.

A. — *Le Comité régional.* — C'est lui qui administre le groupement. Certes il est composé uniquement de membres représentant les intérêts exclusivement économiques délégués par les Chambres de Commerce, mais on a dû reconnaître l'intérêt des autorités administratives à assister aux réunions des comités régionaux. L'art. 3 de l'arrêté du 12 avril 1919 indique, en effet, que « les préfets ou leurs représentants et les sous-préfets des départements compris dans la région constituant le groupement, ont entrée au Comité Régional, et y ont voix consultative. »

Evidemment c'est peu de chose. Il serait plus ration-

nel qu'au sein d'une assemblée qui discute des intérêts économiques d'une région, il y eût des représentants des collectivités publiques intéressées, départements et communes, et avec voix délibérative et non consultative. Mais ce droit accordé aux préfets et sous-préfets, la possibilité pour eux d'émettre leur opinion, est la reconnaissance des rapports entre la vie économique et l'administration du pays.

B. — Comités consultatifs d'action économique. — Ces comités n'ont plus guère qu'un intérêt historique, car ils ont cessé de fonctionner presque aussitôt leur rattachement aux régions économiques. Anciens organismes du Ministère de la Guerre, ils devaient en principe devenir les conseils techniques des Comités régionaux qui n'y virent en général que des rivaux et s'opposèrent à leur maintien.

Le comité avait un caractère administratif nettement marqué : son président devait être le Préfet du département où siégeait le comité, et bon nombre de ses membres devait être pris parmi les fonctionnaires.

Par la composition des organes des groupements économiques régionaux, le régionalisme économique touche donc de près au régionalisme administratif.

3°) Premier pas vers le régionalisme administratif par la division nouvelle créée.

Les régions économiques, formées par le consentement mutuel des Chambres de Commerce adhérentes, sanctionné par arrêté ministériel, sont plus que de simples groupements d'établissements publics. Ce sont tout d'abord des circonscriptions nouvelles aujourd'hui officielles; ensuite elles tendent à devenir des personnes morales, et peut-être un jour des collectivités territoriales.

A. — Une circonscription nouvelle. — Nous avons

vu (1) qu'il existe aujourd'hui quantité de circonscriptions interdépartementales, et qu'elles sont, en général, formées arbitrairement, en vue d'un seul but : organiser les services dans un cadre plus vaste que le département.

Ici, au contraire nous sommes en présence d'une circonscription d'autant plus solide qu'elle s'est formée quasi-spontanément, par le groupement des intéressés. Elle est cohérente au point de vue économique.

Le cadre régional a été, ici, adopté d'une façon raisonnée, et c'est pour des motifs sérieux qu'on a abandonné résolument le département impropre à une organisation économique viable. M. Clémentel, dans l'exposé des motifs de son projet, disait en effet : « Il semblerait assez simple de constituer la région en groupant plusieurs départements. Cette base ne saurait cependant être adoptée en forme de règle générale, puisqu'il s'agit précisément de remédier aux défauts de la division départementale. »

Ce reniement complet du cadre départemental est évidemment de nature à ébranler notre vieille organisation administrative, et à cet égard la réforme de M. Clémentel a un rapport certain avec la réforme administrative. M. Victor Peytral, dans son interpellation de 1918, s'en montrait fortement ému. « Vous voyez, disait-il, que nous touchons bien à la base même de notre organisation administrative, que la réforme de M. le Ministre du Commerce peut avoir des répercussions graves, et j'avais raison de dire, dès le début, qu'à ce titre, le Ministre de l'Intérieur devait s'en préoccuper. »

Et, en fait, le Ministre de l'Intérieur s'est préoccupé de la réforme de son collègue du Ministère du Commerce.

(1) Cf. Chapitre 1er.

et même d'une façon qui montre bien le rapport existant entre le régionalisme économique et le régionalisme administratif. Il a posé aux conseils généraux dès 1918 la question suivante : « Les régions économiques projetées, pourraient-elles servir de base à la nouvelle division administrative ? »

La division nouvelle du ministère du commerce paraît, en effet, être la seule qui puisse servir de base à une réforme administrative, sous réserve des modifications nécessaires bien entendu. Pourquoi ? Parce que c'est la seule qui soit assise sur des réalités et des données vivantes.

Signalons que c'est dans ce cadre qu'ont lieu les élections des délégués régionaux du commerce et de l'industrie, et de ceux des associations de travailleurs, à l'Assemblée générale du Conseil National Economique.

B. — Demain une collectivité publique régionale. — L'ambition de faire des régions économiques des personnes morales semblables aux Chambres de Commerce les composant, animait le Ministre du Commerce. L'arrêté et l'instruction du 12 avril 1919 leur reconnaissait tous les attributs de la personnalité morale : autonomie financière et budget propre, capacité de créer des établissements dont le groupement est propriétaire, aptitude à se porter concessionnaire de services ou de travaux publics.

Mais dans la pratique, c'est une solution négative qui fut donnée au problème de la personnalité des groupements économiques régionaux, lorsqu'ils eurent la prétention de demander l'octroi de concessions; c'est ainsi que les régions de Clermont-Ferrand et de Limoges se virent déclarer sans qualité faute de personnalité morale, pour obtenir la concession de l'aménagement de la Dordogne; d'autres exemples pourraient être signalés.

C'est évidemment là une solution regrettable pour l'outillage économique. En l'absence d'initiative privée, devant la carence des collectivités publiques et par suite de la faiblesse de l'action des Chambres de Commerce isolées, aucun moyen n'existe pour assurer l'équipement du pays. Pour remédier à cet inconvénient, les Chambres de Commerce, et parfois les départements et communes se sont groupés sous forme de sociétés anonymes : mais ce procédé est illégal et un décret de 1935 a dû intervenir pour mettre à la disposition de ces personnes morales du droit public une autre forme de groupement, le syndicat. (1)

Mieux vaudrait que les régions économiques eussent la personnalité civile. Elles l'auront, du reste, sans aucun doute, tôt ou tard. Mais alors, on sera bien près du moment où la région économique devenant aussi région administrative se transformera en collectivité publique territoriale. La réforme régionaliste sera alors accomplie.

Ainsi, à plusieurs égards, le régionalisme économique est un acheminement incontestable vers le régionalisme administratif, acheminement qui se précisera au fur et à mesure que les régions économiques acquerront plus de force. Or un fait nouveau est susceptible de les renforcer : c'est l'organisation de l'artisanat qui tend à se faire dans leur cadre. (2)

(1) Cf. infra Section IV du présent chapitre.

(2) Il est aussi à noter, comme nous l'avons fait au Chapitre 1er § 8, que les textes relatifs aux élections au Conseil National Economique sont de nature à renforcer le régionalisme économique, incitant les associations de travailleurs à s'organiser dans le cadre des régions économiques, et englobant dans ce même cadre des chambres de commerce réfractaires au régionalisme. En outre, l'élection future des délégués des Chambres d'agriculture dans les mêmes circonscriptions renforcera singulièrement le régionalisme économique (loi 19 mars 1936 — D. 23 juillet 1936).

APPENDICE I

Vers une organisation de l'Artisanat dans le cadre des régions économiques.

Nous ne voulons pas parler ici des Chambres de métiers régionales créées par les groupements économiques, bien que leur création soit fort utile et fasse honneur aux groupements qui en ont eu l'initiative.

Nous voulons signaler rapidement la tendance à un groupement régional des intérêts de l'artisanat.

Les artisans constituent une catégorie d'individus dont les pouvoirs publics s'occupent chaque jour davantage. Elle est du reste nombreuse, et l'on se soucie d'assurer à l'artisanat une représentation semblable à celle que constituent les Chambres de Commerce pour le commerce et l'industrie. De nombreuses Chambres de métiers ont été créées depuis quelques années.

Or, une loi récente a marqué une tendance à une organisation régionale des intérêts de l'artisanat, tendance d'autant plus intéressante à noter qu'on paraît s'efforcer d'adopter le cadre existant des régions économiques.

La loi du 10 mars 1937 portant organisation de l'apprentissage dans les entreprises artisanales porte en effet, art. 6, que « Les Chambres de métiers peuvent, par l'intermédiaire de l'Assemblée des Présidents de Chambres de métiers, se concerter pour l'établissement d'un règlement d'apprentissage commun à plusieurs ou à tous les départements, en procédant de préférence par région économique ».

Nous ne faisons que signaler ce texte car sa portée est assez limitée, mais la tendance qu'il révèle vaut d'être retenue.

APPENDICE II

Les Chambres régionales d'Agriculture.

Les Chambres départementales d'agriculture, comme les Chambres de commerce, se sont groupées dans un cadre régional, en 14 Chambres régionales. Celles-ci, pas plus que les groupements économiques ne représentent seuls les intérêts commerciaux et industriels, ne sont les seuls représentants de intérêts agricoles dont s'occupent ou devraient s'occuper au premier chef les conseils généraux.

A ce titre, on peut considérer que le régionalisme agricole est une étape vers le régionalisme administratif. Cependant, bien que le statut des Chambres régionales d'agriculture ait des bases plus sûres que celui des régions économiques, ces Chambres n'ont qu'un rôle fort restreint en raison surtout de leur pauvreté extrême (certaines ont un budget qui n'excède pas 1,000 francs) et de l'imperfection de leurs circonscriptions respectives.

Aussi n'insisterons-nous pas sur ces groupements régionaux d'intérêts agricoles dont les circonscriptions n'ont pas été adoptées pour l'élection des délégués des Chambres d'agriculture au Conseil National Economique.

APPENDICE III

Unions d'Associations syndicales.

Signalons enfin que depuis un décret du 30 octobre 1935, les associations syndicales, établissements publics.

peuvent se grouper en unions en vue de la gestion d'entreprises d'intérêt commun.

Partout le champ d'activité des établissements publics s'étend. Il en est de même de celui des collectivités publiques décentralisées.

SECTION III

Réalisation du Régionalisme administratif par groupement de collectivités publiques décentralisées.

Nous avons vu précédemment (1) que la loi de 1871 avait apporté un petit remède à l'impuissance départementale en autorisant plusieurs départements à provoquer entre eux des ententes ou des conventions; elle les avait aussi autorisés à débattre les questions communes en des conférences d'ailleurs aussi inefficaces qu'inutiles.

Mais depuis 1871, les intérêts régionaux se sont multipliés, soit par naissance de besoins nouveaux, soit par extension du cadre départemental. A une situation nouvelle, il fallait des institutions nouvelles. Allait-on remplacer le département par la région ? C'est la question qui se posa après la guerre d'une façon aiguë.

A la suite de la naissance du régionalisme économique, on envisagea sérieusement le régionalisme administratif. Nombre de projets furent déposés, s'ajoutant à ceux

(1) Cf. Chapitre II.

déposés avant guerre. Certains firent l'objet de rapports favorables, mais les lenteurs parlementaires empêchaient la réforme administrative d'aboutir.

Ce ne fut qu'en 1926, lorsque le gouvernement fut investi de pleins pouvoirs qu'un effort réel fut fait pour l'organisation des intérêts régionaux; on fit alors un pas très net dans la voie du régionalisme.

Pour stimuler la vie régionale et permettre le développement des intérêts régionaux sans accroître la tâche de l'Etat déjà accablé par une lourde mission, il apparut indispensable de décentraliser en créant des institutions nouvelles. En effet, par sa constitution même le département ne pouvait assurer la défense de tels intérêts. Par ailleurs, les groupements économiques régionaux en étaient aussi partiellement incapables par suite de l'absence de personnalité morale. La création de nouvelles personnes morales du droit public s'imposait. On créa dans ce but les syndicats interdépartementaux auxquels succédèrent les ententes interdépartementales de 1930.

Toutefois, avant d'étudier ces nouvelles institutions, il faut rapidement examiner la question des syndicats intercommunaux bien qu'il ne s'agisse pas là, à proprement parler, d'institutions régionales. Cependant un bref examen de ces syndicats s'impose ici pour deux raisons : parce que tout d'abord ils ont servi de précédent aux nouvelles institutions interdépartementales, parce qu'ensuite ces syndicats peuvent se former abstraction faite du cadre départemental en groupant des communes de départements différents.

§ 1

Un précédent de l'organisation interdépartementale.

Les Syndicats de communes (1).

Depuis la fin de la Constitution de l'An III qui avait réuni au chef-lieu de canton l'administration des communes de moins de 5,000 habitants, jusque 1890, il n'y avait pas eu à proprement parler d'institutions intercommunales. La loi du 18 juillet 1837 autorisait seulement les communes à se concerter sur des questions d'intérêt commun. La loi municipale de 1884, dans ses art. 116 et 117 rédigés absolument comme les art. 89 et 90 de la loi départementale n'autorisait que des ententes, conventions et conférences entre municipalités.

L'existence d'intérêts intercommunaux et la nécessité de personnes morales intercommunales ont amené la création de syndicats de communes autorisée par la loi du 22 mars 1890 (2), et qui sont bien différents des conférences intercommunales et des commissions syndicales intercommunales pour la gestion des biens et droits indivis entre communes.

Certes ces syndicats ne sont que des établissements publics émanant des municipalités qui les ont formés, et

(1) Sur ce sujet que nous n'étudierons que pour l'intérêt qu'il présente au point de vue de la question du régionalisme, Cf. Victor Leydet : Les Syndicats de Communes. (Thèse Paris 1936 — Librairie Technique et Economique.)

(2) La loi du 22 mars 1890 ajoute à la loi du 5 avril 1884, un titre VIII art. 169 à 179 (Des Syndicats de communes); des lois modificatives sont intervenues par la suite : 13 novembre 1917, 5 avril 1927.

dont le sort est lié à celui de celles-ci. Ils ne constituent pas une circonscription nouvelle, puisqu'on peut admettre, et cela arrive souvent, qu'une même commune puisse faire partie de plusieurs syndicats pour des services publics divers.

Mais, ce qui est important, ce sont les deux points suivants :

1^o) en premier lieu, et cela mérite d'être noté, un syndicat de communes peut grouper des communes de départements différents, et se former ainsi sans égard pour les limites départementales. (Dans ce cas, l'autorisation administrative qui doit précéder la création, est donnée par décret en Conseil d'Etat et non par le Préfet.)

2^o) Si le syndicat de communes est un établissement public, il présente sous ce rapport un caractère particulier qui le rapproche de la collectivité territoriale : il n'est pas soumis au principe, admis par la jurisprudence pour tous les établissements publics, de la spécialité des services; le syndicat peut en effet gérer plusieurs services, et cette faculté fait comprendre l'influence qu'aurait sur notre organisation administrative la création de syndicats intercommunaux puissants gérant des services multiples.

De même il est facile de concevoir l'influence qu'aurait au point de vue du régionalisme, la création de syndicats groupant de nombreuses communes, étendant leur compétence à des territoires relativement vastes, pour gérer des services de caractère économique intéressant les nombreuses communes de son ressort.

C'est en ce sens que la question des syndicats de communes touche au régionalisme administratif. Le fait qu'aucune limite n'est fixée au ressort des syndicats, et

que ceux-ci peuvent gérer des services dont le nombre s'accroît chaque année (1), permet de penser que l'institution de la loi de 1890 peut être considérée comme un pas vers le régionalisme administratif.

Un décret de 1935, confirme cette opinion en autorisant expressément les communes à former des groupements régionaux d'urbanisme. Mais l'urbanisme, surtout depuis ce décret, devient un procédé nouveau et autonome de réalisation du régionalisme administratif, et à ce titre, devra faire l'objet d'une étude particulière (2).

§ 2

Des conférences interdépartementales aux syndicats de 1926 et aux organismes de 1930.

Jusque 1871, il ne saurait être question même d'un embryon d'organisation interdépartementale. C'est à peine si des ententes entre départements sur des questions d'intérêt commun, pouvaient être conclues.

Quant à la loi de 1871, si, comme nous l'avons vu,

(1) Décret du 28 décembre 1926 sur les régies municipales et les entreprises d'économie mixte, autorisant l'exploitation de services par un syndicat; Décret du 30 octobre 1935 autorisant la constitution de périmètres intercommunaux d'octroi.

Pour donner une idée du succès de ces institutions, indiquons qu'en 1935, il y avait en France 2.168 syndicats de communes groupant 24.058 communes syndiquées. Sur ce total, il y avait 1674 syndicats d'électrification des campagnes et 290 d'adduction d'eau.

(2) Cf. infra Section V du présent chapitre.

elle autorisait la conclusion d'ententes et de conventions elle ne donnait aucune base solide aux intérêts interdépartementaux.

L'article 90 de la loi départementale disait seulement que « Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil général sera représenté soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet ».

Ces conférences (1) étaient fort loin d'être des institutions capables de représenter les intérêts régionaux. Du reste leur activité dans la mesure où elle pouvait s'exercer, était presque fatalement vouée à l'échec en raison de la nécessité, pour qu'une décision fût exécutoire, que celle-ci fût ratifiée par tous les conseils généraux groupés dans la conférence.

Par ailleurs, le domaine des questions susceptibles d'être discutées en conférence était singulièrement restreint par une jurisprudence administrative aux termes de laquelle les conférences interdépartementales ne peuvent porter que sur des matières pour la solution desquelles les conseils généraux prennent des décisions et non celles qu'ils ne peuvent examiner que sous forme de vœux.

Enfin l'expression de l'article 89 de la loi de 1871, « objets d'utilité départementale » était interprétée restrictivement.

Le développement des intérêts interdépartementaux sous l'influence de l'évolution économique exigeait une réforme. Celle-ci fut radicale en 1926, mais n'eut qu'une courte durée ; une loi de 1930, lui substitua un autre

(1) Cf. sur cette question Rapport Méjean déjà cité Doc. Parl. 1928. Sénat Annexe n° 236, J. O. S. O. p. 330.

régime. Ce sont ces deux systèmes d'organisation des intérêts régionaux, 1926 et 1930, qu'il y a lieu d'examiner successivement.

I. — *Les Syndicats interdépartementaux de 1926.* (1)
Tout comme la loi du 22 mars 1890, avait ajouté un titre VIII à la loi municipale et créé des syndicats intercommunaux ne faisant que s'ajouter aux dispositions existantes sur les ententes, conventions et conférences intercommunales, le décret du 5 novembre 1926, article 8, ajouta un Titre VIII à la loi départementale et autorisa la création de syndicats interdépartementaux, sans supprimer par ailleurs les dispositions antérieures des articles 89, 90 et 91 sur les ententes, conventions et conférences interdépartementales. Toutefois, ces dispositions perdaient une grande partie de leur intérêt à la suite de la création de la nouvelle institution.

Comme pour les autres institutions, nous décrirons rapidement l'organisation et le fonctionnement de ces syndicats, d'autant plus qu'il ne s'y attache plus qu'un intérêt historique, et nous nous efforcerons de montrer les aspects de la réforme de 1926, qui en font une étape très nette dans la voie du régionalisme. La tendance de l'article 8 du décret de 1926 est fort intéressante.

Le but des auteurs du décret en ajoutant un titre VIII sur les Syndicats de départements à la loi de 1871, était d'accentuer l'œuvre de décentralisation entreprise par ce décret. L'extension des pouvoirs des conseils généraux serait aux yeux des réformateurs de 1926, restée inefficace si l'on n'avait pas donné aux intérêts interdéparte-

(1) Cf. Les Traités généraux de Droit administratif, et P. Souty, Le Néo-régionalisme de 1926 et 1930 dans : Revue critique de législation et de jurisprudence. 1935 février-mars. p. 117.

mentaux une base solide et si on n'avait pas créé un moyen de les gérer utilement.

A cet égard, les textes de 1871, étaient radicalement impuissants. Ce qu'il fallait, c'était créer des personnes morales du droit public capables par leur constitution même de pourvoir à la satisfaction de besoins régionaux.

A ce but répondait le syndicat interdépartemental, association constituée entre leurs départements par deux ou plusieurs conseils généraux, ayant la personnalité civile, doté d'un budget propre, géré par une administration autonome.

L'article 96 ajouté à la loi de 1871, disait que les syndicats interdépartementaux étaient des établissements publics. L'administration en était confiée à un comité composé de délégués des conseils généraux, pris ou non dans l'assemblée départementale, et au nombre minimum de 3 par département, dont le mandat était fixé à 6 ans ; ce comité devait avoir deux sessions annuelles ordinaires, sans préjudice des sessions extraordinaires convoquées par son président lorsqu'il le jugerait utile ou sur la demande du tiers des membres ; il devait désigner parmi ses membres un bureau ; son président devait être son pouvoir exécutif et son représentant en justice.

Enfin, les syndicats pouvaient être formés soit à perpétuité, soit pour un temps déterminé ; à côté d'une dissolution de droit au terme de la période prévue ou par consommation de l'œuvre envisagée, devait exister une dissolution par consentement mutuel des conseils généraux intéressés, et une dissolution d'autorité par décret simple sur la demande motivée de la majorité des dits conseils, on

par décret en Conseil d'Etat lorsqu'elle aurait eu lieu d'office sur l'initiative de l'autorité de tutelle elle-même.

Ce qui fait l'originalité de cette institution et ce qui fait l'intérêt de la tendance qu'elle révèle, c'est la transposition des dispositions édictées pour la collectivité départementale dans un cadre supérieur.

Certes aucune nouvelle collectivité territoriale n'était créée par le décret de 1926, tout au moins en apparence ; aucune circonscription administrative nouvelle. Cependant, le syndicat devait être beaucoup plus qu'un établissement public. Le fait qu'il pouvait être perpétuel (article 104), qu'il pouvait assurer la gestion de services variés, qu'il pouvait, après accord des conseils généraux associés, créer des services interdépartementaux autres que ceux prévus aux délibérations institutives (art. 103) faisait du syndicat quelque chose de tout différent de l'Etablissement public ordinaire. La fameuse règle de spécialité lui était totalement étrangère.

En outre, il différait essentiellement de l'établissement public en ce sens qu'il n'était pas un service public personnalisé, ni même un groupe de services publics personnalisés. Au contraire, il ressemblait singulièrement à la collectivité publique territoriale, décentralisée ; comme le département, il était une personne morale du droit public chargée de la gestion d'intérêts différents de ceux gérés par les autres collectivités, d'*intérêts interdépartementaux*.

Cette opinion est d'ailleurs confirmée par le mode de gestion, d'administration du syndicat.

Celui-ci devait être administré presque exactement comme la collectivité départementale, et non comme un

établissement public. Il suffit pour s'en rendre compte de citer quelques passages significatifs à cet égard des articles ajoutés à la loi départementale :

Art. 96, 2^e al. : « Les lois et règlements concernant l'administration des départements leur sont applicables. »

Art. 98 : « Les règles de la comptabilité départementale s'appliquent à la comptabilité des syndicats inter-départementaux. »

Les organes d'administration du syndicat étaient copiés sur ceux du département, et fonctionnaient de la même façon. Le Comité n'était autre que le conseil général lui-même dans le département ; le bureau correspondant à la commission départementale ; le président était l'exécutif du syndicat comme le Préfet est l'exécutif du département.

Les préfets des départements associés avaient entrée au comité et, le cas échéant au bureau, comme le préfet dans son département a entrée au conseil général et à la commission départementale sans présider ces assemblées.

Le comité avait deux sessions ordinaires comme le conseil général, et dont la date dépendait du reste de celle des réunions des assemblées départementales.

Enfin, le régime des délibérations du comité était le même que celui des délibérations des conseils généraux. Citons, du reste, l'art. 100 bien significatif :

Art. 100. « Les conditions de validité des délibérations du comité et, le cas échéant, du bureau procédant par délégation du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit

et de recours, sont celles que fixe la loi du 10 août 1871 pour les conseils généraux. »

Ainsi, la plupart des règles de l'administration départementale avaient été transposées dans l'administration du syndicat. Il en résultait, à l'évidence, que les syndicats ressemblaient plus à des collectivités territoriales nouvelles qu'à des établissements publics. Ce caractère n'aurait fait que se développer avec la permanence de certains syndicats formés autour d'un département dont le chef-lieu constitue un centre d'attraction pour une certaine région. Il se serait accentué d'autant plus que la suprématie de ce centre se serait affirmée davantage par suite de la création du syndicat dans son département.

En effet, la constitution de ces personnes morales aurait entraîné fatalement la suprématie d'un département, c'est-à-dire en fait, du chef-lieu du département choisi comme siège du syndicat. Seul le Préfet de ce département aurait pratiquement assisté à quelques réunions du comité, les autres hésitant par déférence pour leur collègue à se rendre au siège du syndicat. Le trésorier payeur-général du département siège du syndicat, en devenant le receveur de celui-ci (art. 98) aurait vite fait figure de comptable interdépartemental.

Sans doute à la suite de ce décret des circonscriptions nouvelles se seraient formées avec une certaine stabilité, et il ne serait pas né une multitude de syndicats à circonscriptions variables pour les divers services interdépartementaux.

En un mot, à de nombreux points de vue, il y avait dans le décret de 1926 le germe d'un régionalisme fort proche. Une collectivité territoriale nouvelle n'aurait pas

tardé à se former spontanément ; un régionalisme latent était né.

C'est du reste essentiellement pour cette raison que le décret du 5 novembre 1926 ne fut pas ratifié, et qu'une loi postérieure imagina un autre système bien moins solide pour l'organisation des intérêts interdépartementaux.

Si les syndicats ne se formèrent pas aussitôt le décret, il ne faut pas s'en étonner, et il est regrettable qu'on ait tiré de ce fait un argument contre cette institution. Il y avait là une réforme profonde, et il fallait que les conseils généraux l'eussent bien comprise et bien assimilée pour en faire application ; il aurait fallu que la constitution du syndicat fût encouragée par le Ministre de l'Intérieur comme celle des groupements économiques l'avait été par le Ministre du Commerce.

D'ailleurs, les syndicats de communes eux aussi n'avaient triomphé que longtemps après la loi de 1890 les autorisant. En 1915, 25 ans après, il n'y en avait que 37 ; mais en 1935, il en existait près de 2.200.

La réalité des intérêts régionaux est telle qu'il n'est pas douteux que les syndicats capables de leur donner leur expression, n'auraient pas tardé à se créer.

Quoi qu'il en soit, les syndicats interdépartementaux ne sont plus qu'une institution théorique et de caractère historique. Mais le besoin auquel ils répondaient persiste, et peut-être un jour faudra-t-il pour le satisfaire créer une institution nouvelle. Ce ne sera peut-être plus le syndicat interdépartemental... ce sera la région administrative.

II. — *Les ententes et institutions interdépartementa-*

les de la loi du 9 janvier 1930 (1). — Ce qui prouve bien que ce n'est pas parce que le Décret de 1926 n'a pas reçu d'application qu'il a été aboli, c'est le fait que la proposition de loi tendant au remplacement des syndicats par les organismes et institutions interdépartementales date du 14 juin 1927, soit pas plus de 7 mois après la promulgation du décret de décentralisation du 5 novembre 1926.

Il est intéressant de remarquer que la proposition émanait du groupe des sénateurs conseillers généraux dont certains étaient émus par la naissance d'un régionalisme prochain. Elle fut présentée par M. Méjean qui fut en outre le rapporteur de la proposition devant le Sénat.

L'éminent rapporteur justifia l'abolition des syndicats interdépartementaux par des arguments divers, bien qu'au fond le principal fût celui qui vient d'être indiqué. Il leur reprochait notamment une absence de souplesse par suite de l'identité de constitution de tous les organismes interdépartementaux et surtout la trop grande liberté des comités des syndicats en qui bien des conseillers généraux voyaient des rivaux sinon des supérieurs; « Ils pourront ainsi prendre, disait M. Méjean, au cours de leur gestion, des délibérations qui se répercuteront de plano sur les budgets des départements ». Cela est clair; les conseils généraux voulaient garder leur entière liberté au risque d'une gestion défectueuse des intérêts interdépartementaux. Enfin M. Méjean voyait dans la transposition des règles d'administration départementale dans le cadre

(1) Cf. dans la Revue Politique et Parlementaire du 10 août 1930. Lallemand : Les ententes interdépartementales. La loi du 9 janvier 1930.

Dans la Revue critique de législation et de jurisprudence, février-mars 1935, p. 117. Pierre Souty : Le néo régionalisme de 1926 et 1930.

interdépartemental une « solution facile, simpliste, mais dont l'application en bien des cas, peut être malaisée ».

C'est dans ces conditions que la loi du 9 janvier 1930 article 3 abrogea l'article 8 du décret du 5 novembre 1926. Par contre, comme déjà ce décret, elle laissa subsister les dispositions bien inoffensives des articles 89, 90 et 91 de la loi de 1871.

Mais qu'a-t-elle apporté de nouveau ?

Elle a investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière les **institutions et organismes interdépartementaux**, constitués librement par deux ou plusieurs conseils généraux de départements même non limitrophes. Ces organismes sont « administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale » (1).

Cependant, malgré cette dernière disposition, les organismes de la loi de 1930 ne diffèrent guère des établissements publics ordinaires, contrairement aux syndicats de 1926, et sous réserve de la question de savoir si la règle de la spécialité s'y applique. La similitude existant entre le département et le syndicat s'est estompée. C'est le conseil d'administration de l'organisme interdépartemental qui fixe la périodicité de ses séances alors que le décret de 1926 en raison des répercussions possibles des délibérations du comité syndical sur celles à prendre par les conseils généraux fixait la date des réunions du comité d'une façon uniforme un mois avant celle des conseils généraux.

Mais, bien que la loi du 9 janvier 1930 et le règlement d'administration publique du 28 juillet 1931 marquent un recul dans la constante évolution régionaliste des institu-

(1) Art. 1er de la loi du 9 janvier 1930 et R. A. P. du 28 juillet 1931.

tions administratives, recul d'ailleurs passager puisque 1935 marque une nouvelle offensive régionaliste, ces textes servent la cause du régionalisme administratif.

A cet égard, il faut citer l'opinion d'un éminent juriste antirégionaliste sur les institutions et organismes interdépartementaux. M. Hanrion dans son célèbre précis de droit administratif dit à leur sujet : « Il ne s'agit donc pas de ces circonscriptions administratives nouvelles qui se superposeraient aux départements et constitueraient des sortes de régions. Toutefois, par l'association durable qu'entraînera normalement entre les départements intéressés, la gestion de ces établissements publics, il est possible que s'établisse un régionalisme de fait souple et plastique, dont les données seront peut-être utilisées plus tard par le législateur. »

Et en effet, bien que les institutions interdépartementales doivent avoir un objet précis, bien qu'elles soient subordonnées aux conseils généraux, elles pourront sans doute, par l'association durable qui dans un avenir prochain se réalisera entre départements, créer une vie régionale à laquelle les pouvoirs publics devront un jour donner un statut plus solide.

Par la prédominance d'un préfet et d'un trésorier-payeur général du chef-lieu siège de l'entente, par la collaboration financière d'un groupe de départements, il pourra se former des régions relativement stables et non des régions variables avec tous les services.

Le néo-régionalisme, comme l'appelle M. P. Souty, la doctrine des régions multiples qui n'est souvent qu'un bouclier contre le vrai régionalisme administratif, ne paraît pas avoir l'avenir pour lui. Les réalités économiques, loin

de pousser à la multiplication des régions, des groupements d'intérêts divers poussent à l'unification, au groupement des intérêts régionaux dans des cadres stables, autour de centres d'attraction.

C'est à la même constatation, nous l'avons vu, que conduit l'évolution du régionalisme économique.

§ 3

Du groupement libre à l'association forcée.

La tendance que traduit le titre de ce paragraphe, apparaît, encore qu'assez faiblement, dans un décret en apparence insignifiant du 30 octobre 1935 « *relatif au curage des cours d'eau* ».

Ce décret a pour but d'autoriser les départements et communes à intervenir toutes les fois que les travaux de curage ou d'amélioration des cours d'eau présentent pour eux un intérêt général au point de vue de la salubrité, de la défense contre les inondations et de la conservation ou du développement de la production agricole. Dans ces cas, les départements et communes peuvent, soit isolément soit après constitution d'une institution interdépartementale ou d'un syndicat de communes, effectuer les travaux.

Mais ce qui est intéressant dans ce décret, c'est son article 2 ainsi conçu : « Les départements et les communes pourront être autorisés, par un décret en Conseil d'Etat, à faire participer aux dépenses les particuliers et les collectivités intéressés aux travaux de curage et d'amélio-

ration (riverains, propriétaires de barrages industriels, communes déversant des eaux usées, etc.) »

Cette disposition est fort semblable à celle de l'art. 21 de la loi du 8 avril 1898, prévoyant l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat à la suite de l'échec d'une tentative de constitution d'associations syndicales. Certes elle n'établit pas d'association obligatoire de départements, communes et particuliers. Mais cependant ce décret entre nettement dans la voie de l'extension aux collectivités publiques de la législation sur les associations syndicales forcées. D'ailleurs l'art. 3 du décret dit expressément que lorsque les départements et communes useront de la faculté prévue à l'art. 1er, « ils seront investis de tous les droits et servitudes dont disposent en vue du curage, les associations syndicales autorisées », droits et servitudes qui sont aussi ceux dont bénéficient les associations forcées.

Nous avons déjà vu dans un chapitre précédent (1) des cas de collaboration forcée de départements, notamment pour la création ou l'entretien d'une école normale primaire commune. Mais ici, il apparaît une idée nouvelle intéressante : la faculté pour une institution interdépartementale, un syndicat intercommunal, un département ou une commune de faire participer à une dépense une collectivité publique qui n'en manifeste pas l'intention. Ainsi, on peut imaginer une institution interdépartementale faisant participer à des dépenses de curage ou d'amélioration un autre département ou une commune, c'est-à-dire pratiquement à les faire entrer dans une association, car ces collectivités préféreront plutôt que de participer seule-

(1) Chapitre II.

ment à des dépenses, en surveiller l'emploi en participant à l'exécution des travaux (1).

Il apparaît donc une tendance curieuse à l'association forcée de collectivités publiques, et l'extension de la législation des associations syndicales aux départements et communes vaut d'être signalée. En outre, on peut voir encore ici une victoire de l'intérêt régional sur l'autonomie des collectivités décentralisées.

Cette tendance existe d'ailleurs dans d'autres décrets de 1935, et nous la retrouverons à propos de la législation nouvelle sur l'urbanisme ; le décret du 25 juillet 1935 envisage comme on le verra plus loin, des groupements régionaux d'urbanisme créés d'office et des syndicats intercommunaux institués d'office. Cette tendance de la législation de 1935, mérite de retenir sérieusement l'attention.

SECTION IV

Réalisation du Régionalisme par groupement mixte de collectivités territoriales et d'établissements publics.

Cette formule nouvelle du groupement mixte de collectivités et d'établissements publics s'est surtout développée depuis la guerre, encore pour des raisons écono-

(1) On peut, en effet prévoir aussi bien la collaboration financière imposée à un département qu'à une commune, bien que le décret type autorisant la participation obligatoire ne parle que des communes (Décret 18 juin 1936), car l'art. 1er du Décret du 30 octobre 1935 est formel, il parle de collectivités en général, et ne cite les communes qu'à titre énonciatif.

miques, surtout pour favoriser l'exécution de travaux d'intérêt régional et même national.

Son intérêt provient essentiellement de la collaboration de représentants des intérêts régionaux et d'établissements représentant des intérêts spéciaux, presque toujours économiques, car il s'agit en général de Chambres de Commerce ou d'offices de caractères commercial ou industriel. Il résulte aussi de la mise en commun des ressources financières des collectivités publiques et de la compétence technique des établissements spécialisés.

Aussi ce mode de gestion des services publics ou d'exécution de travaux s'est-il développé. Mais dans son évolution, on distingue deux périodes : l'une va jusqu'en 1935, c'est l'époque où ces groupements n'ont pas de statut légal, l'autre commence au Décret du 30 octobre 1935, texte général autorisant expressément ces groupements.

§ 1

Etat de ces groupements avant 1935.

L'intérêt de la formule de groupement que nous étudions, avait, avant 1935, poussé le législateur à l'adopter dans des cas particuliers, mais sans établir de texte général.

Ces groupements revêtaient alors deux formes : tout d'abord celle de l'association uniquement de collectivités et établissements publics, ensuite celle de la participation de ces personnes morales à des entreprises d'économie mixte.

Le meilleur exemple qui existe des applications spé-

ciales de ce procédé est sans aucun doute fourni par la loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône. Cette loi est célèbre et pour comprendre la technique de ce groupement, il suffit de citer l'article 4 : « Les départements, les communes et les autres collectivités ou établissements publics autorisés à cet effet par Décret délibéré en Conseil d'Etat, peuvent être admis soit groupés soit isolément comme concessionnaires ou comme participants dans les sociétés constituées en vertu des actes de concession. Les services concédés ou industriels consommateurs d'énergie électrique ou d'eau, peuvent être admis à faire partie de la ou des sociétés. »

Si nous disions que cet exemple suffit, c'est parce qu'il offre des applications des deux systèmes : association de ces personnes morales du droit public en une sorte de syndicat, et groupement au sein d'une société d'économie mixte.

Mais le développement des intérêts régionaux, la nécessité d'équiper le pays par l'exécution de travaux susceptibles de développer l'activité économique de certaines régions, poussa les collectivités et établissements publics à unir leurs efforts, leurs ressources et leur compétence pour exécuter notamment des améliorations de cours d'eau, des constructions de canaux que les départements isolés étaient incapables d'assurer.

C'est ici qu'il nous faut citer le cas le plus typique qui se trouve du reste à l'origine de l'octroi d'un statut légal aux groupements de collectivités et d'établissements publics. celui de la société constituée pour la traction électrique sur le canal du Rhône au Rhin.

La concession de la traction électrique sur ce canal

entre Strasbourg et Bâle avait été demandée et obtenue par un groupement d'une composition variée, comprenant le port de Strasbourg, l'Office National de la Navigation, les deux départements traversés par le canal, et les principales villes et Chambres de Commerce de la région. Tous ces intéressés s'étaient réunis en société anonyme régie par la loi du 24 juillet 1867.

Déjà la constitution de sociétés par des Chambres de Commerce avait été considérée par les autorités administratives comme impossible. Mais cette fois, ce fut la Cour des Comptes qui à l'occasion de l'examen du budget de l'Office National de la Navigation condamna le procédé adopté pour la traction électrique sur le canal du Rhône au Rhin, considérant qu'en l'état actuel de notre droit public, cette nouvelle formule de gestion des services publics ne pouvait être maintenue (référé de la Cour des Comptes en date du 20 février 1935).

L'avantage de ce système remédiant à l'incapacité pour les départements, même groupés, de gérer des services publics analogues, amena le gouvernement Laval à prendre, en vertu de la loi du 8 juin 1935, un décret en date du 30 octobre 1935, « autorisant le groupement de collectivités publiques pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics ».

§ 2

Le décret du 30 octobre 1935 sur les syndicats de collectivités territoriales et d'établissements publics.

Sur ce décret, fort intéressant au point de vue doctrinal, il n'y a que peu de choses à dire, car il est fort bref,

et le règlement d'administration publique qui doit déterminer l'organisation et le fonctionnement des institutions créées n'est pas encore paru :

L'innovation est réalisée par un court article . « Sous réserve de l'autorisation de leur tuteur légal, les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se grouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause. » En outre, l'article 2 ajoute simplement que les comptes et les budgets des syndicats sont justiciables de la Cour des Comptes.

Bien que l'on ne connaisse pas le futur fonctionnement de ces syndicats, il est intéressant de constater la naissance de cette personne morale du droit public, d'autant plus que, si elle ne constitue pas une nouvelle collectivité territoriale, elle marque un effort de coordination d'activités diverses dans un cadre régional.

La possibilité pour des départements et communes de participer à ces syndicats, entraîne une atteinte nouvelle à l'organisation administrative de l'An VIII. Ces syndicats comme les syndicats de communes, les institutions inter-départementales, les groupements économiques régionaux sont une manifestation de la tendance que nous venons de rencontrer constamment à la création de personnes morales du droit public au-dessus des collectivités territoriales, et pour remplir une mission que celles-ci se sont révélées incapables d'assurer.

SECTION V

L'Urbanisme, mode de réalisation du Régionalisme administratif.

L'urbanisme est le dernier mode de réalisation spontanée du régionalisme administratif. Il a, jusqu'ici, contribué à cette réalisation sous deux formes : l'une spéciale, l'autre générale.

Tout d'abord, l'urbanisme a contribué pour une grande part à la constitution de la Région Parisienne qui, si elle ne forme pas une division administrative nouvelle, n'en a pas moins dès aujourd'hui une certaine unité que les pouvoirs publics s'efforcent de respecter.

En second lieu, depuis 1935, une législation urbanistique générale tend à la création de « groupements régionaux d'urbanisme » susceptibles d'influer sur notre organisation administrative.

§ 1

L'urbanisme à l'origine de la formation de la « Région Parisienne » (1).

La situation de Paris qui est non seulement la capitale politique de la France, mais encore un centre d'attraction immédiat pour toute une région qui vit dans son orbite, est évidemment spéciale.

(1) Cf. sur tout ce paragraphe A. Morizet. Du vieux Paris au Paris moderne.

Sa population qui, jusqu'à une date toute récente n'a cessé de s'accroître, a franchi ses limites et est allée peupler des communes des départements voisins. Des transports rapides ont relié par route et voie ferrée Paris à ces communes dont la vie est devenue absolument inséparable de celle de la capitale.

Dès intérêts communs fort variés ont uni les uns aux autres les éléments d'une agglomération dont l'homogénéité s'affirmait sans cesse, et une région d'une certaine unité s'est ainsi formée spontanément. Devant cette réalité, les pouvoirs publics ont dû s'incliner et agir en conséquence.

Une œuvre d'urbanisme s'imposait; il fallait organiser rationnellement la région parisienne. C'est ce qui se fait à l'heure actuelle sous nos yeux.

Il y a du reste fort longtemps que l'on s'est rendu compte que Paris dépassait les limites de ses fortifications et même celles du département de la Seine, pour atteindre des communes de départements voisins.

On s'en aperçut tout d'abord à l'occasion de l'organisation de la sécurité de Paris; on comprit vite qu'elle était au prix de la sécurité dans un périmètre assez vaste autour de la ville même. C'est ainsi qu'un arrêté des Consuls du 3 brumaire An IX, reconnu déjà la nécessité d'étendre certaines attributions du Préfet de Police non seulement à tout le département de la Seine, mais encore à trois communes du département de Seine-et-Oise, Meudon, Sèvres et Saint-Cloud.

Aujourd'hui, un régime de police spéciale, celui dit de la « police d'Etat », consistant à confier aux préfets de départements des attributions de police municipale, s'étend

à l'agglomération parisienne. Un décret du 30 octobre 1935 a, en effet, étendu ce régime à 161 communes de Seine-et-Oise, et 19 de Seine-et-Marne ; dans ces communes, les préfets ont les mêmes attributions que le Préfet de Police de Paris, dans les communes suburbaines de la Seine, en vertu de l'arrêté du 3 Brumaire An IX et de la loi du 10 juin 1853.

Le rapport au Président de la République qui précède ce décret le justifie de la façon suivante : « Ces zones (celles formées par les 161 communes de Seine-et-Oise et les 19 de Seine-et-Marne) constituent un prolongement géographique et démographique de la région parisienne. »

C'est bien cette réalité géographique et démographique qui est à l'origine de la législation d'urbanisme qui depuis quelques années tend à consacrer l'existence de la région parisienne.

Une loi du 14 mai 1932, faisant suite aux lois d'urbanisme de 1919 et 1924 consacra d'une façon décisive la réalité du régionalisme parisien. Quel est donc son but ?

La loi du 14 mai 1932, a essentiellement pour objet de prescrire l'établissement aux frais de l'Etat d'un projet général d'aménagement de la région parisienne, laquelle comprend aux termes mêmes de ladite loi, outre Paris, les communes sises dans le département de la Seine et dans les départements circonvoisins, dans un rayon de 35 km. autour de Paris.

De fait, le plan ou plutôt l'avant-projet publié avec quelque retard à la fin de 1935, englobe dans un cercle de 35 km. de rayon tracé autour du parvis de Notre-Dame, 650 communes, et s'étend sur le territoire de quatre départements : Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise.

Cette loi spéciale était indispensable, car la législation antérieure était insuffisante. Les lois générales du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924, avaient bien prévu le cas où les projets d'aménagement et d'extension auraient dû dépasser les limites d'un département, le soin de dresser le plan incombant dans ce cas à une conférence interdépartementale. Mais tout d'abord la question de savoir si le département de la Seine pouvait entrer dans une telle conférence était douteuse (l'art. 5 de la loi de 1932 l'a résolue par l'affirmative); ensuite, cette législation voulant trop respecter l'autonomie municipale ne donnait pas à l'autorité interdépartementale de moyens suffisants.

Grâce à cette législation d'urbanisme, la région parisienne forme aujourd'hui une unité, peut-être encore insuffisante, puisque ses limites extrêmes ont été arbitrairement fixées. Si elle ne constitue pas une division administrative nouvelle, si elle ne supprime aucun organisme départemental ou municipal, elle n'en a pas moins déjà une représentation. Le Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne, qui n'est encore que consultatif, est avant tout une assemblée représentant les départements et communes de l'agglomération, bien qu'il comprenne quelques représentants des intérêts généraux, députés, sénateurs, etc...

Grâce aussi à cette législation, on a pu établir sur tout un territoire un régime juridique différent du droit commun destiné à sauvegarder l'avenir et à permettre l'exécution des travaux nécessaires à l'aménagement de la région parisienne.

Mais c'est à d'autres titres encore que l'organisation de la région parisienne contribue à la réalisation du régionalisme administratif.

Les conseils généraux des départements intéressés collaborent non seulement au sein du Comité supérieur, mais encore par la constitution d'organismes interdépartementaux.

D'autre part, on peut dire que cette organisation symbolise la double tendance que nous avons constatée dans nos deux premiers chapitres. Les services publics nationaux s'organisent dans le cadre régional de l'agglomération parisienne, et la police elle-même est soumise à un régime identique dans beaucoup de communes de la région ; quant aux services départementaux, et même municipaux, ils tendent chaque jour davantage à dépasser le cadre de leurs circonscriptions respectives pour adopter le cadre régional.

Cette régionalisation réclamée depuis longtemps, notamment par M. Henri Sellier, a d'ailleurs commencé spontanément depuis un quart de siècle. C'est une même société, la Compagnie Générale des Eaux, qui alimente en eau potable, outre toutes les communes de la Seine, certaines parties des départements de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne. La situation est identique pour la distribution du gaz et de l'électricité.

Quant aux transports qui sont le plus grand auxiliaire de l'aménagement des villes, ils ont aussi petit à petit dépassé les limites des territoires anciennement desservis. Le métropolitain atteint en de nombreux points les limites du département de la Seine et s'apprête à les franchir, alors que longtemps le conseil municipal refusa de laisser ses rames franchir les fortifications. Les transports en surface desservent non plus Paris, mais la région parisienne.

Tous les services publics tendent à s'organiser dans le cadre de la région parisienne, parce que cette organi-

sation est plus rationnelle en même temps que plus économique, et est de nature à satisfaire plus complètement les besoins des 7 millions d'habitants des territoires qui la forment.

On parle de moins en moins de la Seine, et de plus en plus des *départements de la région parisienne* auxquels on donne un régime commun à de multiples points de vue. C'est ainsi qu'un décret du 8 août 1935, sur la protection des eaux souterraines interdit le forage de puits de plus de 80 mètres de profondeur, sans autorisation, dans les départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne.

Peut-être cette région n'est-elle pas encore parfaitement délimitée. Elle n'en existe pas moins ; elle a une représentation permanente qui, bien qu'établie en vue de l'aménagement de la région, symbolise celle-ci d'une façon certaine.

La région parisienne, au-dessus des départements et communes qui la composent, est d'ores et déjà une réalité qui s'est révélée spontanément, qui s'est consolidée par l'intervention d'une législation d'urbanisme, et deviendra sans doute un jour une région administrative.

§ 2

Les groupements régionaux d'urbanisme.

C'est là encore une manifestation de la tendance au groupement des collectivités publiques, et une manifestation du mouvement urbaniste actuel. C'est aussi une nouvelle application de l'idée de collaboration forcée, d'asso-

ciation obligatoire des personnes morales du droit public.

Depuis la loi du 14 mai 1932, l'urbanisme est devenu régional. Déjà les articles 9 et 10 de la loi du 14 mars 1919, modifiés en 1924, prévoyaient la constitution de syndicats intercommunaux pour dresser un plan d'aménagement et d'extension intéressant plusieurs communes d'un même département, et la création de conférences interdépartementales pour établir les plans et projets dépassant les limites d'un département.

En fait, quelques syndicats intercommunaux d'urbanisme s'étaient constitués, grâce, souvent, à l'initiative des Préfets qui avaient le droit d'instituer d'office une conférence intercommunale en vue de la création d'un syndicat. Mais lorsque le plan intéressait des communes de plusieurs départements, la formation d'un syndicat n'était pas possible, et d'autre part, une conférence interdépartementale risquait fort de ne pas être constituée, quelques conseillers généraux seulement dans chaque département (ceux des cantons intéressés) s'en préoccupant. D'autre part, la dualité des régimes selon que les communes intéressées faisaient ou non partie d'un seul département était fort regrettable, et enfin, l'intérêt général exigeait la constitution d'organismes plus solides même que les syndicats, car si le Préfet pouvait instituer d'office une conférence intercommunale, le syndicat d'urbanisme se formait dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire avec l'assentiment de tous les conseils municipaux, l'opposition d'un de ceux-ci pouvant faire échouer l'œuvre d'urbanisme entreprise dans une région.

Le décret du 25 juillet 1935 (1) remédie à ces incon-

(1) Journal Officiel du 27 juillet 1935, p. 8.153.

vénients, et, s'il ne prévoit pas la création de divisions administratives nouvelles, il envisage cependant la naissance d'agglomérations urbaines, nouvelles personnes morales du droit public, au-dessus des communes, et abstraction faite de la division départementale. C'est là une idée fort intéressante pour le régionalisme et la réforme administrative, encore que, tout au moins aujourd'hui, les agglomérations envisagées ne s'étendent pas à de vastes régions mais se créent dans un cadre intercommunal plus modeste.

Il faut citer quelques passages intéressants de l'article 1er : «... d'une manière générale, les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, qui réunissent des intérêts communs résultant soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel et commercial pourront être constituées en région. Les communes appartenant à une même région seront aménagées conformément à un projet d'ensemble qui prendra le nom de projet régional. »

Régions d'urbanisme, projets régionaux, voilà les deux idées intéressantes. Mais au point de vue qui nous occupe, il y a lieu de rechercher comment sont formées ces régions, et nous allons voir apparaître ici l'idée d'association forcée.

Les conseils municipaux des communes rentrant dans les conditions prévues à l'art. 1er, sur leur propre initiative ou sur l'invitation du Préfet, devaient dans les six mois délibérer sur l'adhésion aux dispositions du décret. Mais, et c'est ce qui est important, leurs décisions ne sont pas définitives, et, contre leur volonté, des communes peu-

vent se voir contraintes d'adhérer à un groupement régional d'urbanisme.

Voici ce que dit l'article 2, al. 3 : « Si un ou plusieurs conseils municipaux représentant dans le groupement envisagé soit la moitié de la population totale recensée, soit les deux tiers des communes, déclarent donner leur adhésion, le *groupement régional* sera, après avis favorable des conseils généraux des départements intéressés, et après avis de la Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, constitué par un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur. Ce décret déterminera la liste des communes dont le territoire devra faire l'objet du projet régional d'urbanisme prescrit à l'article 1er » (1).

Un comité régional d'urbanisme qui représente le groupement, est chargé d'étudier et établir le projet qui doit comprendre un plan directeur et un programme.

Enfin, non seulement le *groupement régional* peut être institué d'office contre la volonté de certaines communes, mais encore, il peut être créé d'office des *syndicats de communes*; c'est là une innovation grave au point de vue de notre organisation administrative.

Le dernier alinéa de l'article 4 du décret dit «... Dans le cas où il devrait être fait appel à des syndicats intercommunaux, ceux-ci pourront être constitués d'office par

(1) C'est ainsi que par décret du 23 février 1937 (J. O. du 28 février p. 2.564) fut constitué le « groupement régional d'urbanisme du nord et de l'est du bassin d'Arcachon », comprenant 6 communes dont 2 avaient refusé d'adhérer volontairement au groupement.

Par décret du même jour était constituée l'agglomération bordelaise. Du reste, il y a eu de nombreux groupements créés.

une disposition spéciale insérée dans le décret d'utilité publique. »

Voilà une disposition très importante, mais qui, si révolutionnaire qu'elle soit au point de vue de notre organisation administrative, se conçoit aisément, et même s'imposait, car l'urbanisme régional ne va pas sans une organisation régionale des services publics tels que éclairage, adduction et distribution d'eau potable, évacuation des eaux usées et déversement à l'égout, transports, etc., toutes questions que le programme régional doit envisager.

Ainsi, nous voyons, ici encore un abandon des cadres administratifs. L'urbanisme, lui aussi, a des exigences qui lui sont propres et il ne peut se plier à des cadres aussi arbitraires que ceux qu'emprunte encore notre administration.

Certes le décret du 25 juillet 1935, n'amènera pas la création de régions administratives, mais, par l'abandon délibéré qu'il consacre des divisions administratives actuelles, il est incontestablement un précieux auxiliaire du mouvement continu vers le régionalisme administratif.

CONCLUSION

Le régionalisme administratif se réalise petit à petit, c'est là un fait ; il faut le constater. Comment se fait cette réalisation ? Essentiellement de deux façons : la superposition d'une administration régionale aux administrations départementales, et le groupement de personnes morales du droit public.

De ce groupement dont l'ampleur croît sans cesse.

nous avons vu les multiples manifestations, et ses conséquences sur la réalisation du régionalisme administratif. Nous y avons insisté suffisamment pour ne pas avoir à y revenir. Par contre, élevant le débat du terrain de la réforme administrative à celui plus général du droit public lui-même, il est bon de signaler toute l'importance de ce mouvement associationniste.

La tendance au groupement des énergies et des activités est aussi générale que naturelle. La révolution a supprimé tous les groupements de quelque nature qu'ils fussent et interdit l'association des individus. Mais chacun sait que les pouvoirs publics au cours du XIX^e siècle durent s'incliner devant un mouvement irrésistible, et admettre petit à petit dans tous les domaines la coordination des efforts individuels au sein de groupements.

Après avoir admis le droit de réunion des individus, la législation dut reconnaître leur droit d'association. Mais aujourd'hui l'association tend à prendre un caractère nouveau. Jadis absolument libre après avoir été interdite, elle tend à devenir obligatoire pour les membres. Le syndicalisme s'efforce de rendre obligatoire l'adhésion au syndicat, et l'on connaît tous les moyens qu'il emploie dans ce but. Les pouvoirs publics, de leur côté, s'efforcent de grouper les propriétaires en associations syndicales même forcées, les producteurs en ententes obligatoires, etc...

Aujourd'hui, l'évolution qui s'est marquée dans le droit privé se traduit dans le droit public. Longtemps le groupement des personnes morales administratives fut interdit (1). Puis le législateur dut reconnaître aux assemblées décentralisées un droit de réunion (conférences inter-

(1) Rappelons la loi sur les conseils généraux du 18 juin 1833 art. 16 et 18.

départementales de 1871 et intercommunales de 1884. Puis un pas nouveau a été franchi lorsqu'en 1890 les communes reçurent le droit de former des syndicats : on passait du droit de réunion au droit d'association des collectivités publiques ; plus tard le décret du 5 novembre 1926 et la loi du 9 janvier 1930, reconnurent ce droit aux départements. Les établissements publics eux-mêmes reçurent le droit de réunion (groupements économiques régionaux de Chambres de Commerce (2) puis le droit d'association (par exemple les unions d'associations syndicales autorisées par décret du 30 octobre 1935).

Bien plus, chaque jour le droit d'association s'exerce sous des modalités nouvelles. Les collectivités territoriales s'associent avec des établissements publics pour former des syndicats. (Décret du 30 octobre 1935) ou avec des groupements privés et des individus (entreprises d'économie mixte).

Enfin, à un autre point de vue on retrouve dans l'évolution de la question du groupement des personnes morales du droit public les mêmes tendances que dans celle du groupement des individus, nous voulons parler maintenant de la *tendance à l'obligation*.

A cet égard, l'année 1935, marque une date importante dans l'évolution de notre organisation administrative. Le décret du 30 octobre sur le curage des cours d'eau est peut-être une étape vers le groupement obligatoire de départements, communes et particuliers au sein d'associations syndicales forcées d'un nouveau genre. Quant au

(2) Les Chambres de commerce ont d'ailleurs pratiquement un droit d'association et non de réunion, mais les groupements économiques sont des associations sans personnalité morale, comparables aux associations libres de droit privé.

décret du 25 juillet sur l'urbanisme, il entre nettement dans la voie de l'association obligatoire sous la double forme de groupements régionaux d'urbanisme et de syndicats intercommunaux forcés, constitués par voie d'autorité.

Quoi qu'il en soit, tout ce mouvement conduit vers le régionalisme qui, ainsi se réalise petit à petit, spontanément. C'est là un fait incontestable, mais la question qui se pose alors est celle de savoir quels seraient les avantages et les inconvénients d'une réforme administrative consacrant cette situation de fait, et de quelle façon elle pourrait se réaliser de préférence.

CHAPITRE V

CONDITIONS DE LA REFORME ADMINISTRATIVE. LES REGIONS DE DEMAIN.

Il y a déjà quelques années que la nécessité d'une réforme administrative n'est plus discutée; tout le monde est d'accord pour penser que le moment est venu d'adapter les cadres de l'An VIII aux conditions nouvelles de la vie de l'Etat. Les principes théoriques d'organisation administrative et les cadres administratifs de l'An VIII demeurent en effet, alors que ces cadres se sont vidés de leur substance, et que, pratiquement, les règles d'organisation et de gestion des services publics comme les caractères mêmes de l'administration se sont profondément transformés.

Mais les avis diffèrent sur les modes de réalisation de la réforme administrative. Certains voudraient qu'elle fût accomplie dans les divisions actuelles, et que l'on accrût seulement la décentralisation au profit des collectivités existantes. (1)

Nous pensons qu'il est inutile de combattre cette opinion, puisque tout notre effort antérieur a tendu à montrer la faillite du département, sa mort lente, et la naissance des régions de demain. Il ne saurait être question à une époque où le département s'est montré radicalement

(1) Cf. Proposition Bonnevey tendant à l'autonomie administrative des départements. 1920 Doc. Parl. Chambre n° 2.711.

incapable de remplir sa double mission comme collectivité publique et comme circonscription administrative, d'accomplir une réforme dans le cadre départemental.

Toute l'évolution de notre organisation administrative depuis l'Empire conduit vers la réalisation du régionalisme. Mais, évidemment, une telle réforme, bien qu'elle se réalise spontanément, sous nos yeux, pose de délicats problèmes. Nous n'entendons certes pas les résoudre, car ce doit être l'œuvre d'une collaboration entre hommes de gouvernement, économistes et géographes. Nous voudrions toutefois signaler les principales de ces questions et quelles solutions l'évolution des idées et des faits paraît dicter de préférence.

SECTION I

L'avenir du département dans une organisation régionale.

La question de savoir si, dans un système régional les départements seraient maintenus ou supprimés est la première qui se pose. C'est aussi une de celles qui sont le plus discutées.

Beaucoup de bons esprits estiment que l'on ne peut d'un trait de plume ou par un vote des Chambres supprimer du jour au lendemain les départements qui furent, qu'on le veuille ou non, les cadres de la vie publique pendant de longues années, et restent, malgré tout, l'armature de la vie administrative du pays. D'autre part, pensent-ils,

il faut maintenir entre la vaste région et la petite commune une collectivité intermédiaire.

Cependant, nous croyons que le maintien du département serait une erreur, et que sa suppression est non seulement aisée mais nécessaire.

Si le maintien du département est impossible, c'est parce que l'administration de demain doit se plier à des réalités économiques et que les départements n'ayant aucune unité économique, on ne peut, en les groupant, espérer former des régions homogènes. En unissant des circonscriptions incohérentes (et M. Foncin, on se le rappelle, estime qu'il y en a 59 qui sont telles), il serait illusoire de vouloir faire des régions cohérentes.

Or, si l'on respecte la division départementale, on ne pourra faire la région qu'en groupant les départements, solution certainement regrettable.

L'argument invoqué par M. Clémentel pour expliquer que l'on ne saurait former les régions économiques en groupant purement et simplement les départements, vaut pour les régions administratives puisque celles-ci auront une base économique. M. Clémentel disait, on s'en souvient : « Il semblerait assez simple de constituer la région en groupant plusieurs départements. Cette base ne saurait cependant être adoptée en forme de règle générale puisqu'il s'agit précisément de remédier aux défauts de la division départementale. » Comme lors de la formation des régions économiques, il faut faire abstraction du département pour former la région administrative.

Ce sera d'ailleurs là chose facile, car comme nos recherches nous l'ont révélé, l'individualité du département, loin de se renforcer, s'est affaiblie sans cesse depuis quelque

temps. Cadre vidé de sa substance, collectivité dont la vie précaire tient de la loi seule, le département pourrait sans grande difficulté être supprimé, comme il a été créé, par voie d'autorité. Le *patriotisme départemental* que certains croient réel, n'est qu'une illusion.

Enfin, la nécessité d'un intermédiaire entre la commune et la région trop éloignée de la collectivité municipale, n'entraîne pas l'obligation du maintien du département. Depuis quelques années, il est apparu que le département lui-même est trop éloigné de la commune pour exercer sur elle une tutelle efficace et lui apporter une aide précieuse. Les décrets de 1926 ont accordé au sous-préfet certaines attributions tutélaires du préfet. (1) Le cadre de l'arrondissement s'est donc révélé plus propre à l'exercice d'une surveillance des petites communes, et dans une organisation régionale future, il y aurait lieu d'envisager comme intermédiaire entre la commune et la région, l'arrondissement de préférence au département.

En tous cas, une chose paraît nécessaire, c'est l'organisation des régions, abstraction faite de la division départementale. C'est là une condition de l'homogénéité des régions de demain.

(1) Décret du 5 novembre 1926, qui réalisa une déconcentration aussi importante que la décentralisation, confère aux sous-préfets une importante mission de tutelle municipale et de conseil des maires, pour les communes de leurs arrondissements respectifs. Toutefois, un décret du 23 octobre 1935 a retiré au Sous-Préfet les attributions de tutelle financière confiées à lui par le décret de 1926; mais il est à noter que ce transfert de la tutelle financière de toutes les communes au Préfet, n'a eu lieu que parce que, dit le rapport précédant le décret de 1935, les services de la Préfecture sont « mieux outillés que ceux de la Sous-Préfecture ».

SECTION II

Les régions administratives.

Si la nécessité de faire la région est évidente, des difficultés considérables s'offrent à ceux qui veulent les réaliser. Elles concernent tout d'abord la façon même de réaliser le régionalisme, et le nombre et les limites des régions à créer.

§ 1

Comment former les régions.

A cet égard, les groupements de collectivités publiques qui se multiplient chaque jour sont le plus précieux auxiliaire de ceux à qui incombera la lourde tâche de former les régions.

Nous avons vu que spontanément, petit à petit, les régions se dessinent. Tout d'abord des centres de vie régionale s'affirment, et, de même qu'autour d'eux se constituent des régions relativement homogènes au point de vue économique, de même qu'ils deviennent les sièges régionaux des services publics, de même ils seront demain les chefs-lieux nécessaires des régions administratives.

Par ailleurs, le droit d'association accordé aux collectivités publiques qui en font usage, permet de découvrir les affinités qui existent entre ces collectivités. Leur groupement révèle l'existence d'intérêts permanents communs à certaines d'entre elles.

A ce point de vue, l'exemple des groupements économiques régionaux et des syndicats de communes est fort intéressant, et le décret de 1935 autorisant le groupement de départements, communes et établissements publics en syndicats offre de nouvelles possibilités.

En favorisant l'association sur les bases de ce décret comme on a favorisé le groupement des Chambres de Commerce, on arriverait à la création de régions constituées par des représentants des intérêts généraux et des intérêts plus spécialement économiques. Ces régions seraient une donnée précieuse dont on pourrait s'inspirer, en les comparant aux groupements économiques régionaux pour former des régions homogènes.

L'avantage de ces deux procédés consiste surtout en ce que la base de groupement n'est pas le département, puisque, dans le cas des syndicats de 1935 un département peut s'associer à des communes et Chambres de Commerce d'autres départements, sans que ces derniers, par cela même, entrent dans l'association. D'autre part, la souplesse du procédé serait des plus précieuses.

Quoi qu'il en soit, il y a déjà des données certaines pour la constitution des régions. Leur formation quasi-spontanée et les lumières des économistes et géographes permettront de créer définitivement les régions administratives, d'en fixer le nombre et les limites.

§ 2

Nombre et limites des circonscriptions régionales.

Leur détermination se fera de la façon que nous

venons d'indiquer. Mais nous voudrions ici répondre à une objection d'apparence assez sérieuse, tirée de la variété des propositions de régionalisme.

Non seulement il existe une multiplicité et une variété inimaginable de circonscriptions de services publics, mais encore les partisans du régionalisme administratif diffèrent considérablement sur la question du nombre et des limites des régions à créer. C'est là un fait incontestable.

En ce qui concerne le nombre des régions, tous les chiffres ou presque, compris entre 6 et 34 ont été proposés: 6 grandes régions proposées par Charles Noyer en 1886, 7 par Ruffin, 12 par Fèvre et Hauser, 13 départements par Le Play, 11 à 15 par Probus, 15 grands départements par Mocaigue, 16 provinces par Sarrien et La Tour du Pin, 17 intendances par Auguste Comte et 17 régions par Vidal de la Blache, 18 par Cordier, Joly, Hovelacque, Louis Martin et Chassaing, 19 par Fournier de Flaix, 20 par Sentupéry, 21 par Lhuillier, etc.; n'insistons pas, indiquons seulement que les chiffres 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 34 ont été aussi choisis. (1)

Mais tout d'abord il convient de signaler que bon nombre de ces projets doivent être écartés comme étant établis sur des bases qu'il faut éliminer immédiatement. Ceux qui voudraient reconstituer les anciennes provinces ou déterminer les régions d'après des divisions militaires ou autres ne sauraient être adoptés, car, comme nous l'avons déjà dit, seule en notre XXe siècle une base économique peut servir pour une organisation administrative rationnelle.

(1) Cf. sur ces projets : Cadilhac, Les projets de régionalisme administratif. Thèse Paris 1920; Charles Brun, Le Régionalisme. Paris 1911; Dezhieux, L'Évolution régionaliste.

Rapport Charles Bellet. Doc. Parl. Chambre 1923. Annexe 6.144 du J. O. p. 1.205.

Par ailleurs, le nombre de régions nous semble devoir dépendre essentiellement du nombre de centres. Or ceux-ci paraissent bien être aujourd'hui d'une vingtaine environ, et c'est un chiffre voisin de celui-là qui sera nécessairement adopté pour la division régionale.

Enfin, il faut se rappeler que le nombre des départements que certains considèrent comme immuables a prêté à une longue discussion devant l'Assemblée Nationale. Thouret en proposait alors 80, Aubry de Bochet 125, Dupont 70, Biauzaat une soixantaine, Desmeunières de 75 à 85, etc.

La délimitation des régions doit être l'œuvre du pouvoir exécutif, et, tout au plus, pourrait-on admettre que le Parlement fixât les centres autour desquels elles devraient être formées; ceux-ci s'imposent du reste chaque jour davantage, et c'est pourquoi l'objection signalée plus haut perd de jour en jour de sa force.

Ce devrait être par contre au Parlement de fixer les principes d'administration régionale.

SECTION III

Administration de la région et représentation de l'Etat dans la région.

« Ces questions essentielles posent des problèmes délicats que nous allons examiner.

§ 1

L'Assemblée régionale.

La réforme administrative devant avoir pour but de réaliser une décentralisation efficace, il faut nécessairement admettre que ce sera une assemblée représentative qui, par ses délibérations gérera les affaires de la région. Quelles devraient être la composition et les attributions de ce conseil régional ?

1°) Composition du Conseil régional.

Une solution fort simple est donnée à ce problème par la plupart des partisans du maintien du département : l'assemblée régionale serait composée de délégués des conseils généraux. Evidemment on ne peut retenir cette proposition si l'on supprime le département; du reste elle a, en outre, l'inconvénient de ne constituer qu'une représentation imparfaite, au second degré, des intérêts généraux.

Ce qu'il faut, à notre avis, c'est, avant tout, une représentation des intérêts régionaux que n'assure pas aujourd'hui la composition des conseils généraux.

Il faudrait, «semble-il, que collaborassent des représentants des intérêts généraux de la région et des représentants des intérêts économiques régionaux.

Les premiers, pour représenter réellement la région, et n'être pas comme nos conseillers départementaux actuels, ou nos députés, des représentants de cantons ou d'arrondissements au sein d'une assemblée régionale ou nationale, devraient être élus par l'ensemble des électeurs de la région, notamment par le procédé de la représentation propor-

tionnelle. Représentant ainsi l'ensemble de la région, ces élus pourraient être avec fruit assistés de délégués des collectivités secondaires composant la région, des conseils d'arrondissement dont les intérêts plus spéciaux pourraient être alors défendus au conseil régional.

A côté de ces représentants des intérêts généraux régionaux et locaux, devraient figurer à l'assemblée régionale des représentants des intérêts économiques de la région.

Un conseil régional n'étant pas, à la différence du corps législatif, une assemblée politique, il y a tout avantage à ce qu'il comprenne des délégués des intérêts économiques, et à ce que l'on ne dissocie pas la représentation des intérêts généraux et celle des activités économiques comme on doit le faire pour l'Etat en créant à côté du Parlement un Conseil national économique.

Les Chambres de commerce, d'agriculture et de métiers, ainsi que les syndicats professionnels et les professions libérales pourraient ainsi avoir des délégués au Conseil régional qui serait, par eux instruit des questions de caractère économique et technique pouvant se présenter.

Une telle représentation paraît d'autant plus nécessaire que les attributions de caractère économique qui seraient confiées à la région seraient considérables.

2°) Attributions du Conseil Régional.

La décentralisation réclamée de toutes parts exige que les attributions du Conseil régional soient, dans sa circonscription, plus vastes que celles du Conseil général dans les départements. Elles doivent toutefois rester purement régionales, et n'être pas susceptibles de porter atteinte au pouvoir législatif du Parlement.

Ses attributions économiques seront importantes, puisque non seulement le Conseil régional hériterait les attributions des groupements économiques régionaux, mais encore il se verrait chargé de l'exécution des travaux publics régionaux, de l'équipement économique de la région et de certains services publics de caractère économique pouvant avec fruit être gérés dans le cadre de la région, tels que l'enseignement technique qui doit être distribué en fonction des productions régionales.

Il va sans dire que l'organisation des transports par route et par chemins de fer d'intérêt régional serait assurée par la région qui pourrait y pourvoir d'une façon rationnelle en tenant compte des nécessités économiques de la région.

Enfin, en un mot, le conseil régional devrait stimuler toutes les activités économiques de sa circonscription et outiller celle-ci au mieux de ses intérêts.

Quant aux attributions actuelles du département en matière d'assistance et d'hygiène, elles passeraient à la région qui organiserait ces services plus solidement sans avoir à recourir, comme doit le faire le département aujourd'hui, à l'initiative privée ou à des collectivités voisines. Chaque région pourrait avoir son ou ses asiles d'aliénés, écoles d'éducation pour pupilles de l'Assistance publique, préventoria et sanatoria, etc.

Il en serait de même des attributions du département en matière d'enseignement primaire, et la valeur de l'enseignement des écoles normales primaires serait singulièrement accrue lorsque ces écoles seraient devenues régionales.

§ 2

L'exercice du pouvoir exécutif dans la région.

La législation actuelle concernant les collectivités territoriales offre deux solutions à ce problème de l'exécutif local, mais qui ne paraissent pas devoir être adoptées pour la région.

L'exécutif du département est le Préfet, représentant en même temps l'Etat dans le département. Cette formule ne saurait être admise pour la région car elle s'oppose à la réalisation d'une décentralisation efficace, l'exécutif de la région doit être une autorité régionale.

Alors s'offre le système municipal, dans lequel l'exécutif de la commune est à la fois le représentant de l'Etat, mais est bien une autorité municipale élue par l'assemblée locale. Cependant cette solution paraît difficile à transposer dans le cadre régional. Une dissociation complète des attributions du représentant de l'Etat et de celles de l'exécutif régional est indispensable, car seule elle permet à la fois une décentralisation réelle et une représentation et un contrôle efficaces de l'Etat. Elle permet, en outre, de ne pas accabler une même autorité par une charge écrasante, et d'éviter les difficultés qui se présentent aujourd'hui, en cas d'opposition entre les intérêts de l'Etat et ceux du département ou de la commune.

Le pouvoir exécutif dans la région pourrait être fort utilement confié au président du conseil régional qui aurait ainsi une garantie assurant le respect de ses délibérations.

C'est lui qui passerait les marchés, gérerait le domaine régional, représenterait la région en justice, exécuterait le budget.

Une commission régionale, imitée de la commission départementale l'assisterait dans sa mission. Elle serait consultée par le président toutes les fois qu'il le jugerait utile, et elle préparerait le budget.

Cette commission serait évidemment une émanation du conseil régional, et elle aurait, comme la commission départementale, des attributions déléguées par le conseil régional, et d'autres propres, outre ses attributions comme auxiliaire du président.

C'est à ce prix que l'autonomie régionale serait assurée. Mais, cela va de soi, il est indispensable que l'Etat ait un représentant dans la région.

§ 3

Le Préfet régional.

Si l'existence de ce personnage à côté du président du conseil régional, paraît s'imposer, c'est parce que ses attributions sont d'une toute autre nature.

Le Préfet régional, représentant de l'Etat dans la région aurait des fonctions analogues à celles du préfet départemental en tant qu'agent du pouvoir central. Ces attributions seraient même accrues du fait que, dans la région, serait organisée la presque totalité des services publics nationaux, alors qu'aujourd'hui le contrôle de ceux-ci échappe chaque jour davantage au Préfet en raison de la décentralisation des services, et de l'abandon du cadre départemental.

C'est qu'en effet, la région de demain ne serait pas seulement une collectivité publique active, elle devrait être

aussi une circonscription homogène, cadre de tous les services publics, comme devait l'être le département dans l'esprit de Thouret et comme il le fut d'ailleurs quelques brèves années.

Le service judiciaire, l'instruction publique, les P.T.T., les Assurances sociales, les Ponts et Chaussées, les services d'Etat d'assistance et d'hygiène, de police, de la répression des fraudes, de la vérification des poids et mesures, des eaux et forêts, etc. (1) seraient organisés dans la région, et le Préfet régional, assisté de commissions et comités consultatifs, en surveillerait la gestion.

Il représenterait l'Etat en justice et en matière domaniale, nommerait certains fonctionnaires de l'Etat, serait l'ordonnateur secondaire de nombreuses dépenses de l'Etat, etc...

Il serait naturellement appelé dans l'exercice de ses attributions à avoir des rapports avec l'assemblée régionale, et même, sans doute, à collaborer avec son président, notamment à l'occasion du contrôle des collectivités secondaires à l'activité desquelles l'Etat et la Région porteraient un égal intérêt.

Ce Préfet régional, nommé par l'Etat qu'il représente, assurerait dans la circonscription la sauvegarde des intérêts étatiques, et par sa proximité des organes de la région et sa tutelle sur le conseil régional, il permettrait le maintien des frontières entre Etat et région sans mettre obstacle à l'autonomie de celle-ci.

(1) Nous ne voulons pas discuter ici la question de savoir si l'organisation de l'armée pourrait emprunter les cadres administratifs régionaux. Nous en sommes persuadés, et nous renvoyons au chapitre 1er où nous avons montré que les soucis militaires étaient loin d'être seuls à la base de l'organisation territoriale de l'armée.

§ 4

Organe Consultatif

et Juridiction administrative régionaux (1).

Le double rôle d'organe consultatif et de juridiction administrative est encore rempli aujourd'hui par un même organe, le conseil de la préfecture, avec cette réserve que depuis 1926, son rôle consultatif s'est considérablement affaibli. Cet organe est, depuis les décrets Poincaré inter-départemental, et il serait fort facile de le transformer en organisme régional et d'en accroître les attributions consultatives.

1° Juridiction administrative régionale.

Il y a peu de choses à dire à ce sujet puisqu'il existe déjà une juridiction interdépartementale. Les attributions juridictionnelles de celle-ci pourraient être maintenues telles qu'elles ont été fixées par les décrets de 1934, sous réserve de certaines modifications notamment relatives au contentieux de la répression.

Mais il faudrait, comme au sein du Conseil d'Etat, bien séparer la partie contentieuse de la partie consultative.

2°) Organe consultatif de la région.

A une époque de gouvernement à grand conseil comme on eût dit jadis, en une période où fleurissent les commissions, les comités et les conseils consultatifs, il serait naturel de doter la région d'un organe consultatif surtout au moment

(1) Le nom à donner à cet organe importe peu. Par analogie avec le Conseil d'Etat et les Conseils de Préfecture actuels, on pourrait l'appeler Conseil de région si l'assemblée délibérante prenait le nom d'« assemblée régionale » ou toute autre dénomination.

où l'on accroîtrait la technicité des attributions des collectivités secondaires.

Ce conseil consultatif, imité du Conseil d'Etat devrait être composé de techniciens et de juristes, et comprendre plusieurs sections. L'assemblée régionale pourrait lui renvoyer pour avis toutes sortes de questions. Il pourrait ou devrait être, dans certains cas, consulté par le président pour l'exécution des délibérations de l'assemblée régionale, et rien ne s'opposerait à ce qu'il pût en même temps conseiller le Préfet régional à l'occasion de la gestion des services d'Etat ou de l'exercice de la tutelle.

3°) Enfin, à l'image de nos conseils de Préfecture, antérieurement au décret-loi de 1935 qui les a dépouillés de leur rôle comptable, des attributions pourraient lui être confiées en matière de contrôle de la comptabilité communale, des établissements publics municipaux, voire des arrondissements.

§ 5

Les Finances Régionales.

Une réforme des finances locales serait la conséquence nécessaire d'une réforme administrative.

L'anarchie administrative actuelle aboutit à une complication financière terrible; d'une part, de nombreuses dépenses afférentes à des services d'Etat sont mises, à la charge des départements et communes, et, d'autre part, l'impécuniosité des collectivités locales, rend nécessaire une participation financière de l'Etat à bon nombre de leurs dépenses. Si bien qu'en définitive, il est peu de dépenses qui ne soient couvertes par une triple contribution des cais-

ses nationales départementales et communales ou tout au moins une double contribution des finances de l'Etat et de la collectivité locale intéressée.

Quant aux recettes des collectivités décentralisées, chacun sait leur situation précaire résultant de la façon vicieuse dont elles sont établies.

Si aucun remède efficace n'a encore été apporté au déplorable état des finances locales, c'est qu'aucun n'est possible actuellement. L'enchevêtrement des budgets de l'Etat, des départements et communes est une conséquence inévitable de la centralisation de fait dont nous avons indiqué ailleurs les causes, et qui s'est substituée petit à petit à une décentralisation théorique. C'est aussi la conséquence de l'impossibilité d'établir un système fiscal rationnel dans des cadres irrationnels et incohérents.

Seuls, l'organisation administrative dans des circonscriptions vivantes, le partage rationnel des attributions de la Puissance Publique entre les diverses collectivités publiques, rendu enfin possible par la création de collectivités, correspondant aux divers intérêts existants, permettraient de donner une solution au problème, inextricable aujourd'hui, de la réforme des finances locales.

Une réforme de la répartition des dépenses, une réforme de la fiscalité, sans parler de la modification des règles budgétaires et comptables, seraient la conséquence logique de la réforme administrative.

1°) La réforme des dépenses.

Nous ne saurions envisager l'ensemble du problème des finances locales, mais nous voudrions indiquer les réformes indispensables qui correspondent à un souci d'ordre, de rationalisation.

Une réforme des dépenses devrait, certes, s'orienter dans un sens nouveau, car, jusqu'ici, les modifications apportées à la répartition des dépenses entre les diverses collectivités publiques, n'étaient inspirées que du souci d'alléger la charge des départements et communes, diminuant d'autant l'autonomie de ces collectivités.

Il ne suffirait pas de transférer arbitrairement à l'Etat certaines dépenses incombant normalement aux collectivités décentralisées, comme l'a fait la loi du 16 avril 1930 (art. 146, 147 et 148) qui a autorisé le classement dans la voirie nationale de 40.000 Km. de routes départementales et de chemins communaux, ou comme l'ont fait de nombreuses lois, par exemple en matière d'assistance.

Une nouvelle répartition des dépenses devrait se faire en s'inspirant de la nouvelle répartition des attributions.

L'Etat devrait conserver à sa charge les dépenses des services d'Etat, la région supporterait les dépenses des services régionaux. Il est illogique de laisser aujourd'hui à la charge des départements des dépenses assez importantes de services publics nationaux tels que la justice ou la police. Les finances départementales supportent aujourd'hui, à tort, les dépenses entraînées par le fonctionnement des juridictions diverses, cours d'assises, tribunaux de première instance et de commerce, ainsi que les frais de fournitures des prisons; ce sont là des dépenses qui incombent de droit à l'Etat.

De même les dépenses de l'enseignement primaire mises à la charge des communes sont incontestablement trop lourdes, ainsi que les obligations du département concernant les écoles normales primaires et les frais de bureaux, traitements et indemnités des inspecteurs d'académie et inspecteurs primaires.

Lorsque toutes les dépenses qui, normalement, ne leur incombent pas auraient été mises à la charge de l'Etat, les collectivités décentralisées, régions, communes, pourraient enfin s'acquitter des dépenses proprement régionales et locales sans recourir incessamment aux subventions de l'Etat.

De cette façon, en même temps que la décentralisation deviendrait une réalité, l'autorité de l'Etat serait renforcée.

Il en serait d'autant plus ainsi qu'une réforme des recettes serait possible dans le cadre régional, et que la région à l'encontre du département, pourrait jouir de finances saines.

2°) *La réforme des recettes.*

Pour que les collectivités décentralisées aient des finances saines, il ne faut pas que celles-ci soient liées à celles de l'Etat comme elles le sont aujourd'hui, et que toute modification des secondes se répercute sur les premières. L'autonomie réelle de la région comme, du reste, de la commune est au prix de leur autonomie financière, et celle-ci ne peut être réalisée que par l'abolition de la dépendance dans laquelle se trouvent aujourd'hui les finances locales par rapport aux finances nationales.

Tout effort dans ce sens a, jusqu'ici, échoué parce qu'il n'est pas possible de faire une simple réforme des recettes locales.

Les recettes régionales, en raison même des lourdes attributions de la région devront être importantes, sans que, par ailleurs, la charge du contribuable soit accrue, puisque l'Etat dont les dépenses seront allégées, aura besoin de recettes moindres.

Si certaines ressources fiscales doivent revenir, par leur nature même, à l'Etat — c'est le cas de l'impôt global sur le revenu et de la plupart des impôts indirects —, il en est d'autres, au contraire, qui pourraient fort bien revenir à la région. C'est le cas de quelques impôts cédulaires qui, dans une certaine mesure, dépendent de la prospérité et de l'activité économique de la région où ils sont perçus.

Il ne s'agit évidemment pas d'attribuer à la région le produit de l'impôt sur les valeurs mobilières qui revient de droit à l'Etat, car on ne peut considérer comme acquis dans une commune ou une région déterminée le revenu d'une valeur mobilière, et ces collectivités secondaires ne procurent aux porteurs aucun avantage particulier.

Mais il en est autrement de la contribution foncière, de l'impôt sur les revenus des traitements et salaires, et même de l'impôt sur les bénéfices agricoles, industriels et commerciaux. On peut très bien concevoir que le produit ou une partie du produit de ces impôts revienne à la région qui contribue à l'accroissement des revenus imposés. En cas d'abandon complet d'une de ces impositions, il faudrait évidemment fixer des limites maxima, voire minima, que la région ne pourrait dépasser pour éviter de trop grandes inégalités entre propriétaires, travailleurs, agriculteurs et commerçants de régions différentes, inégalités d'ailleurs déjà importantes aujourd'hui.

Par ailleurs, le produit des taxes perçues à l'occasion de la gestion des services de caractère économique gérés par la région, produirait une ressource intéressante.

Certes, une réforme dans le sens indiqué diminuerait les ressources de l'Etat, mais nous l'avons vu, cette diminution serait compensée par une réduction de dépenses;

elle le serait aussi par la suppression des subventions multiples aux collectivités secondaires.

Par cette double réforme de dépenses et des recettes, l'enchevêtrement des budgets, la dépendance absolue des finances nationales et locales seraient supprimées. Elle devrait être accompagnée d'une réforme budgétaire et comptable, mais la technicité de cette matière ne nous permet pas d'y pénétrer et cette réforme sera l'œuvre de spécialistes. Nous verrons, du reste, quelques aspects de cette question à propos de la tutelle.

SECTION IV

Subdivisions et groupements de régions.

§ 1

Nécessité d'une circonscription
et d'une collectivité intermédiaire entre la région
et la commune.

L'Arrondissement.

Si l'on préconise souvent, dans les systèmes régionalistes, le maintien du département, c'est en raison de la nécessité évidente d'une collectivité et d'une circonscription entre la région et la commune.

Mais nous avons vu qu'outre le fait que le maintien du département risquerait de faire échouer une réforme

administrative, cette collectivité n'offre pas les qualités requises pour jouer ce rôle d'intermédiaire.

Un décret de 1926 le jugeant trop éloigné des petites communes, a dépouillé le préfet du département de ses attributions de tutelle et de son rôle de conseil des communes ayant moins de 10 millions de revenu annuel, au profit du sous-préfet d'arrondissement, plus apte à remplir cette fonction.

Si donc le département est supprimé étant même incapable de jouer ce rôle de conseil des petites communes, par quoi sera-t-il remplacé dans cette mission ? La réforme de 1926 paraît favorable à une renaissance de l'arrondissement, mais le choix est possible entre l'arrondissement et le canton.

Cependant, si le département est trop éloigné des communes, le canton, par contre, est trop petit. Il y en a trois mille environ, ce qui ferait, pour une vingtaine de régions, plus de 150 divisions pour chacune. Quelques-uns sont ridiculement petits. Aussi, malgré certains auteurs qui voudraient organiser le canton, nous croyons qu'il n'est pas la circonscription qui convient.

Du reste, les services publics abandonnent le cadre cantonal comme le cadre départemental. Si jadis il existait un juge de paix par canton, ce principe est aujourd'hui battu en brèche par les lois qui autorisent la réunion de deux ou même trois justices de paix. De même, depuis 1935, la commission élémentaire devant connaître des difficultés nées de la loi sur les assurances sociales, est organisée dans l'arrondissement, alors qu'en vertu de la loi de 1928-30, elle était cantonale.

En fait, le canton n'est rigoureusement plus qu'une

circonscription électorale pour les élections aux conseils généraux et d'arrondissement. Il ne saurait être question de lui donner la personnalité morale, de le doter d'une assemblée et d'un budget.

Au contraire, il existe déjà dans l'arrondissement une assemblée et un agent de l'Etat. Il suffirait d'accorder des attributions à cette assemblée, — le conseil d'arrondissement, — et d'accorder à l'arrondissement des ressources pour couvrir des dépenses mises à sa charge pour qu'il devînt une collectivité publique. Quant au sous-préfet, il a, depuis 1926, des attributions qui ne sont pas négligeables.

L'octroi de la personnalité morale à l'arrondissement serait d'autant plus facile qu'il a des racines profondes dans le sol français et qu'il a une existence qui, à certains points de vue, est plus réelle que celle du département.

Plusieurs auteurs (1) ont, en effet, montré que de nombreux arrondissements ne sont que les héritiers des pagi ou des cités gallo-romaines.

L'organisation de l'arrondissement est une nécessité, mais ses modalités sont une question de détail que nous ne pouvons étudier. Cependant, il nous semble qu'à ce degré, et en raison de la nature et du nombre relativement restreint de ses attributions, un même personnage, le sous-préfet, pourrait à la fois représenter l'Etat et la Région dans l'arrondissement et exécuter les décisions du Conseil d'arrondissement.

Enfin, indiquons que rien ne s'opposerait à ce que l'on envisageât une réforme municipale permettant l'introduction d'une différence de régime entre les petites communes

(1) Cf. Rapport J. Hennessy 6 fév. 1918. Doc. Parl. Chambre. Annexe n° 4.285 J. O. p. 817. Voir aussi les études de P. Foncin, *op. cit.*

soumises à la tutelle de l'arrondissement qui serait leur conseiller, et les grandes communes relevant directement de la région ou de l'Etat. Notre droit public ne s'oppose nullement à une telle solution qui ne fait qu'appliquer des régimes différents à des collectivités essentiellement différentes.

L'arrondissement, s'il était doté de moyens suffisants, pourrait, du reste, avec la participation des communes intéressées prendre en charge l'exécution de certains travaux, (électrification, adduction d'eau, etc.) ou la gestion de services publics pour lesquels les petites communes doivent former des syndicats intercommunaux si elles ne veulent pas renoncer à s'en acquitter.

§ 2

Collaboration interrégionale.

Si la région doit être capable de gérer elle-même la presque totalité des services publics de caractère régional, il n'en résulte pas qu'il ne puisse y avoir, en certains cas, avantage à une collaboration entre deux ou trois régions, notamment pour l'exécution de travaux publics d'intérêt commun, tels que l'aménagement d'un fleuve ou la construction d'un canal.

Mais, cette collaboration sera rare, car presque toujours le cadre régional sera assez vaste, et cela suffit à écarter la critique que l'on tire parfois de cette possibilité d'ententes interrégionales pour montrer la vanité d'une réforme administrative : pourquoi remplacer le départe-

ment par la région, dit-on parfois, si celle-ci, pas plus que celui-là, ne peut à elle seule remplir sa tâche?

La faiblesse d'un tel argument est éclatante, car la région, à l'inverse du département, sera bien le cadre presque unique de tous les services publics, et elle pourra elle-même gérer ses services. Si elle est appelée à collaborer avec ses voisines, ce sera dans l'intérêt des administrés, alors que fort souvent les ententes et conventions interdépartementales ne répondent qu'à une nécessité de remédier à l'incapacité où se trouve le département de gérer seul ses services.

SECTION V

Décentralisation et tutelle.

Pour bien des régionalistes, régionalisme est synonyme de décentralisation. C'est là une profonde erreur. Le système des régions spécialisées, lui, aboutit à la centralisation inévitable, mais la doctrine de la région unique n'aboutit pas nécessairement à la décentralisation; cependant il la rend possible, alors que le département la rend non seulement illusoire, mais encore irréalisable en fait.

La création de la région doit avoir comme corollaire une extension des attributions des collectivités secondaires.

Cette décentralisation, résultant de l'extension du rôle des autorités régionales, et de l'autonomie de celles-ci (assemblée et pouvoir exécutif indépendants du pouvoir central) ne signifie pas fédéralisme, car la décentralisation politique est toute différente de la décentralisation économique et administrative.

D'ailleurs, cette différence est telle que dans un système régionaliste, l'existence d'une tutelle est non seulement concevable, mais même indispensable, et doit être une garantie du respect des limites existant entre les pouvoirs des diverses collectivités territoriales, et de l'unité du pays.

La région doit, d'une part, s'abstenir de faire de la politique, et, d'autre part ne pas empiéter sur les attributions du pouvoir législatif dont elle doit respecter l'œuvre. Dans ce but, une tutelle puissante doit exister tout en n'étant pas susceptible de porter atteinte à l'autonomie régionale.

Aussi faut-il envisager une modification des principes actuels de tutelle. Une tutelle administrative, outre qu'elle peut être arbitraire, menacerait l'indépendance régionale. Il faudrait lui laisser un rôle restreint. Il y aurait lieu, par contre, d'établir, d'une part une tutelle juridictionnelle sur les actes des autorités régionales que le Préfet ou le Ministre pourrait déférer au Conseil d'Etat, d'autre part, une tutelle législative sur les autorités régionales elles-mêmes; seul un vote du Parlement pourrait dissoudre un conseil régional ou destituer son président.

En organisant une procédure rapide devant la juridiction administrative, on pourrait sans danger accorder le caractère définitif aux délibérations du conseil régional et aux décisions de son président. Du reste, ce serait là seulement l'aboutissement d'une tendance qui s'est dessinée depuis quelque temps en théorie.

Quant à la tutelle législative qui existe d'ailleurs déjà, il suffirait de la développer en la confiant hors session du Parlement et en cas d'urgence, au conseil des ministres. Elle

s'exercerait sur les organes mêmes de la région, assemblée, commission, président, et non sur leurs actes soumis à la tutelle juridictionnelle.

En ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur l'arrondissement et la commune, seul le système de tutelle administrative est possible. Ce serait le Préfet qui l'exercerait pour l'arrondissement et les grandes communes si on en créait et le sous-préfet pour les petites communes. On pourrait enfin concevoir certaines attributions tutélaires confiées à l'assemblée ou à la commission régionale et à leur président, notamment en matière financière.

Les quelques idées que nous venons de donner sur une organisation régionale éventuelle n'ont que la valeur de suggestions ne faisant que s'ajouter à tant d'autres déjà formulées par les régionalistes.

Il ne convenait pas, pensons-nous, de nous étendre davantage, car nous avons surtout eu pour but, au cours de cet ouvrage, de montrer que le département avait fait faillite, et que chaque jour davantage il tendait à être remplacé dans tous les domaines par la région.

La certitude de l'avènement prochain du régionalisme paraît absolue, la région existe déjà, et le département a pratiquement disparu.

Cependant, le régionalisme a d'aussi nombreux adversaires que de chauds partisans, et c'est pourquoi, avant d'achever cette étude, il convient d'examiner quels sont, à côté des principaux avantages de la régionalisation, les graves inconvénients qu'on lui reproche.

CHAPITRE VI

CONSEQUENCES, AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU REGIONALISME ADMINISTRATIF

Si la réforme administrative répond à une nécessité, elle offre en outre des avantages incontestables. Cependant, elle fait aussi l'objet de critiques fort graves.

SECTION I

Les avantages d'une réforme administrative régionaliste.

Certains aspects des avantages du régionalisme administratif sont apparus précédemment ; nous allons les résumer rapidement.

1°) Renforcement de l'autorité de l'Etat.

Ce sera là une des premières conséquences de la réforme régionaliste, quoi qu'en pensent certains qui y voient un morcellement de la puissance publique. C'est qu'en effet, centralisation et autorité de l'Etat ne sont pas synonymes, surtout à une époque où, par suite de l'extension des attributions de la Puissance Publique, son inter-

vention dans tous les domaines, l'Etat est écrasé par une mission qui dépasse ses forces.

Souvent, ce que l'Etat gagne en étendue, il le perd en autorité, et une organisation plus rationnelle de la vie du pays faisant gérer par l'Etat les affaires nationales, par la région les affaires régionales, par la commune les affaires municipales, loin d'affaiblir le pouvoir central, le renforcerait au contraire.

Par ailleurs, l'organisation de presque tous les services nationaux dans un même cadre permettrait un contrôle plus efficace de l'Etat sur leur fonctionnement et leur gestion. Un frein pourrait être mis à la décentralisation des services à laquelle on assiste aujourd'hui, et qui est bien plus dangereuse pour l'autorité de la Puissance Publique que la décentralisation administrative proprement dite.

Enfin, l'existence de collectivités secondaires capables de gérer leurs services permettrait d'éviter le recours incessant des collectivités publiques à l'initiative privée pour l'accomplissement de leur mission.

2°) *Décentralisation réelle et développement de la vie régionale.*

La décentralisation, nous avons vu, n'existe aujourd'hui que dans les textes, et en fait, elle est illusoire; les libertés locales sont pratiquement inexistantes, les activités départementales, et du reste aussi municipales, n'ont pas les moyens de se développer.

La constitution des régions doit permettre un accroissement considérable de la vie régionale, non seulement grâce à l'exécution de grands travaux publics et à l'équipement de la région, mais encore par la création d'établis-

sements et de services dont seuls jusqu'ici certains départements privilégiés sont dotés. Des institutions susceptibles de stimuler le commerce, l'industrie, la production agricole fonctionneront dans toutes les régions, et non pas seulement en quelques points favorisés du territoire. Dans chacune, par exemple, il pourra y avoir une Bourse de commerce, voire une Bourse des valeurs, des instituts techniques, des offices de renseignements et autres organismes que, déjà les groupements économiques régionaux s'efforcent de multiplier, des écoles professionnelles spécialisées dans les branches des productions régionales les plus développées, etc.

Un autre avantage en résulterait, celui d'atténuer les inégalités existant entre les diverses parties du territoire. Si, en effet, des régions riches doivent exister à côté de régions pauvres, le fait que chacune sera homogène et vaste atténuera l'inégalité dans une proportion considérable ; entre la plus riche et la plus pauvre des régions l'inégalité serait évidemment bien moindre qu'entre les départements du Nord ou du Rhône par exemple et ceux de la Lozère, des Basses et Hautes-Alpes.

Souvent les adversaires du régionalisme viennent dire : ce n'est pas en groupant des départements pauvres que l'on fera des régions riches. Mais c'est là mal poser le problème, car dans une même région coexisteront des pays riches et pauvres. Les Hautes-Alpes et les Basses-Alpes, par exemple, voisineront dans la région de Marseille avec des pays riches, et bien que ces départements soient les plus pauvres, ils feront partie d'une des régions les plus prospères et des plus actives. Si l'Ariège, département fort déshérité lui aussi, fait partie d'une région Toulousaine, il se verra aussitôt favorisé, et sans que l'ensemble de la

région en souffre, sa prospérité s'accroîtra sans aucun doute.

3°) *Avantage pour l'économie générale du pays.*

Grâce à la faculté et à la possibilité de fait pour les collectivités nouvelles d'entreprendre une œuvre vaste d'outillage économique des régions, l'économie du pays entier tirera profit de la réforme administrative. L'aménagement des chutes d'eau et des fleuves, les constructions de canaux, l'organisation des ports et, dans une certaine mesure, des transports et des voies de communication, ce sont là des travaux que la région pourra faire, et dont l'exécution profitera à la collectivité nationale.

De même, le stimulant que pourront constituer pour le commerce, l'industrie et l'agriculture les diverses institutions de caractère économique que pourra créer la région, sera décisif pour l'accroissement de la production qui marque depuis longtemps une tendance à s'organiser dans un cadre régional.

Autour des centres de vie économique et intellectuelle que seront les chefs-lieux de région, une vie économique régionale se développera en coordination avec l'ensemble de l'économie nationale. Il ne doit pas y avoir d'autarcie économique ; la région de demain ne vivra pas sur elle-même comme tendent à le faire aujourd'hui la plupart des Nations. Le régionalisme est, comme on l'a dit fort justement, une *méthode*, un effort d'organisation harmonieuse ; il ne doit pas servir à la région seule, mais contribuer à la prospérité de l'ensemble du pays par une participation à la vie économique de la nation entière.

4°) *La réforme administrative source d'économies.*

La réforme régionaliste serait en outre une source

d'économies en permettant une organisation moins onéreuse de l'administration proprement dite et des services publics.

Jusqu'ici, pour réaliser des économies dans la gestion des services publics, on a recouru à des procédés boiteux, à des réformes hybrides. On a supprimé des directeurs départementaux de services restant néanmoins organisés dans le cadre départemental; ce fut le cas en 1934 des directeurs des contributions directes dans une douzaine de départements, des directeurs des services vétérinaires en 1926 puis 1934. Ou bien on a abandonné délibérément le département, et on a organisé le service régionalement afin de supprimer des emplois des directions départementales.

On n'a même pas hésité à fausser les rouages administratifs de l'Etat pour réaliser des économies, supprimant en 1926, la plupart des secrétaires généraux de préfecture, et des conseils de préfecture départementaux pour les interdépartementaliser, et faisant disparaître en 1934, des trésoriers-payeurs généraux.

La substitution des régions aux départements permettra de supprimer encore de nombreux emplois sans désorganiser l'administration et les services publics, et en remédiant, au contraire, à une anarchie administrative qui va croissant.

A ces résultats avantageux d'une réforme régionaliste, il faut encore ajouter la possibilité d'accomplir la réforme indispensable des finances locales.

Enfin, il est une autre conséquence du régionalisme qui lui rallie certains partisans, c'est la faculté d'organiser la profession dans le cadre régional, alors qu'une telle

organisation est difficile à l'heure actuelle, dans nos cadres arbitraires. Pour de nombreux auteurs, régionalisme et corporatisme vont de pair, l'organisation de la région ne va pas sans l'organisation et la représentation de la profession ; l'appellation et le programme d'un des premiers mouvements régionalistes créé bien avant la guerre par un des plus chauds partisans de la réforme administrative, M. Jean Hennessy, en font foi : ce mouvement s'appelait la Ligue de représentation professionnelle et d'Action régionaliste.

Les avantages du régionalisme sont donc fort importants ; cependant, si l'on n'y a pas insisté davantage, c'est parce qu'avant tout *la réforme administrative répond à une nécessité impérieuse*, c'est ce que nous nous sommes sans cesse efforcés de démontrer.

Par contre, il faut examiner de plus près les objections formulées et rechercher si les critiques dont quelques-unes sont sérieuses, sont fondées.

SECTION II

Les objections.

Elles sont de divers ordres, et de gravité variable. A côté d'objections de détail, il existe deux objections de fond importantes.

§ 1

Les objections de détail.

Le régionalisme, s'il a reçu de nombreuses et éminentes adhésions, a provoqué aussi une levée de boucliers

énergique, et toutes sortes d'arguments ont été imaginés par les partisans du maintien du statu quo, de la conservation du département, sauf à y organiser une décentralisation que, pour leur part, les régionalistes jugent impossible aujourd'hui.

Quelles sont ces critiques ?

1°) La réforme serait plus onéreuse qu'économique.

Il faut bien reconnaître que cette critique est parfaitement fondée si l'on ne fait que superposer la région aux collectivités et circonscriptions existant à l'heure actuelle, et si l'on ne supprime pas le département. La coexistence d'administrations régionales et départementales, de directeurs régionaux et de directeurs départementaux des services publics, entraînerait évidemment un accroissement de dépenses fort regrettable.

Mais l'objection ne tient plus si l'on supprime, comme nous le croyons indispensable, un département qui n'a plus de raison d'être. Dans ce cas, bien loin d'être onéreuse, la réforme serait une source d'économie certaine, par la réduction des effectifs du personnel administratif et du nombre des agents des services publics.

2°) Impossibilité de trouver une carte judicieuse des régions, révélée par la variété des projets de régionalisme.

Il a été répondu par avance à cette objection dans le chapitre précédent. Cette difficulté est un fait incontestable, mais il ne faut pas l'exagérer, car chaque jour les régions se précisent, grâce à l'attraction de plus en plus nette des centres, des nœuds de vie économique sur des zones qui se définissent de plus en plus.

Il faudrait d'ailleurs éviter une erreur capitale en constituant les régions, ce serait celle de croire que le

texte qui les délimiterait les fixerait définitivement, et qu'aucune modification ne serait désormais possible.

Rien n'empêche d'imaginer, pour une période transitoire, la faculté d'un rattachement en seconde ligne d'une commune d'une région à une autre région, faculté analogue à celle dont jouissent aujourd'hui les Chambres de commerce vis-à-vis des groupements économiques régionaux. Il n'en résulterait pas une bien grande complication administrative, car ces communes, pouvant subir l'attraction d'un second centre, dépendraient, administrativement et pour la gestion de tous les services non économiques, d'une seule et même région ; mais elles pourraient pour certains de leurs intérêts économiques communs à une autre région collaborer avec celle-ci.

3°) *Une semblable réforme ne saurait être réalisée qu'en période révolutionnaire ou dictatoriale.*

C'est M. Mejean qui, dans son rapport (1) sur la proposition de loi sur les ententes interdépartementales soutient cette idée assez originale qui révèle chez son auteur un singulier mépris pour les institutions démocratiques et stables. Il dit ceci : « Une pareille œuvre peut être entreprise avec succès dans des périodes de révolution ou de dictature, mais en temps normal, il est impossible au géographe le plus avisé, au sociologue le plus averti, de procéder à une nouvelle répartition des régions administratives d'un grand pays, assez judicieux pour satisfaire tous les besoins de la nature sans provoquer des déchirements pénibles, des conjonctions indésirables. »

Cependant, il est difficile pour des esprits sensés

(1) Rapport Mejean. Doc. Parl. Sénat 6 mars 1928. Annexe n° 236 J. O. S. O. p. 330.

Cf. supra Chapitre IV. Section III.

d'admettre une telle apologie indirecte de la révolution et de la dictature. Tout d'abord le précédent de 1789 montre qu'en de telles périodes les individus sont obnubilés, et leurs idées les aveuglent ; pour anéantir l'esprit de province, les Constituants n'ont pas hésité à faire une division congénitalement incapable de satisfaire les besoins pour lesquels elle était faite. Les périodes de crise, qu'elles soient dictatoriales ou révolutionnaires, sont génératrices de réformes radicales, mais aussi fort souvent arbitraires.

En outre, la réforme qu'il s'agit d'accomplir n'a pas la portée d'une révolution ; elle ne sera guère que la sanction d'une évolution qui a conduit petit à petit à l'abandon du département et à la naissance de la région. Il y aura à modifier les circonscriptions de quelques services pour les faire coïncider avec les nouvelles ; mais, n'est-ce pas maintes fois, notamment en période de crises économiques, qu'on assiste à de telles transformations ? les exemples de 1926, 1934 et 1935, sont significatifs à cet égard. Il faudra substituer une administration régionale aux administrations départementales ; c'est fort simplement que l'on a, dès 1926, régionalisé l'organe consultatif de l'administration départementale.

Il s'agit d'ailleurs là d'une objection purement théorique, non basée sur des faits, et qui a avant tout le caractère d'une opinion politique ; pour cette raison nous n'y insisterons pas davantage, pas plus qu'il n'y a lieu d'insister sur une autre objection de nature politique et qui est la suivante.

4°) La République est incapable de décentraliser.

Le but du régionalisme et sa conséquence immédiate étant la décentralisation, des auteurs, même régionalistes

mais avant tout politiciens, se sont efforcés de démontrer que la République ne saurait réaliser le régionalisme d'une manière utile parce qu'elle est incapable de décentraliser. M. Maurras notamment a soutenu cette thèse d'une façon fort brillante, et une polémique très intéressante s'est élevée à ce sujet au début du siècle entre lui et M. Paul Boncour et quelques autres régionalistes et antirégionalistes. Les articles écrits à ce sujet ont été recueillis en une remarquable brochure (1) à laquelle nous devons nous contenter de renvoyer en raison du caractère avant tout politique de la discussion.

Si d'ailleurs celle-ci est ramenée sur le plan administratif, la question ne paraît pas faire de doute : la décentralisation administrative est réalisable en République peut-être plus aisément qu'en monarchie où l'idée d'un pouvoir personnel entraîne presque nécessairement celle de centralisation ; si l'on parle de décentralisation politique, c'est une question totalement différente, et qui touche au fédéralisme aussi dangereux sous tous les régimes. Nous parlons ici d'un régionalisme administratif et économique essentiellement différent du provincialisme d'ancien régime, le seul dangereux pour l'unité du pays, et qui, lui, paraît difficile à rétablir sous un régime républicain et unitaire au premier chef.

5°) On administre mieux de près que de loin.

C'est là un argument classique, invoqué par de nombreux auteurs de droit administratif (MM. Hauriou et Berthélemy).

(1) Cf. Un débat nouveau, La République et la décentralisation. (Recueil d'articles nombreux, notamment de Paul Boncour et Charles Maurras.)

Cependant, lorsqu'on regarde de trop près, on risque de ne voir que les détails et de ne pas avoir une vue d'ensemble. Or, si au stade municipal ou même de l'arrondissement il est nécessaire que l'administration soit près des administrés, au stade régional au contraire, il est bon que les autorités publiques aient une vue d'ensemble sur la vie régionale.

Par ailleurs, ce qui jadis pouvait être considéré comme éloigné, ne l'est plus aujourd'hui que les progrès des moyens de transports et le développement des voies de communication ont raccourci les distances d'une façon considérable.

6°) *La réforme serait vaine.*

En effet, dit-on, les attributions du département que l'on veut, sous des prétextes d'ordre et de rationalisation, transférer à la région, sont quasi-inexistantes ; ce seul transfert sera donc radicalement inefficace.

Malheureusement, cette critique n'est pas sérieuse; le moyen qu'elle invoque n'a pas de fondement. Il ne s'agit précisément pas de confier à la région les seules attributions que le département a aujourd'hui. Il s'agit de confier à la région un ensemble d'attributions régionales, comprenant outre celles qu'exerce encore le département, celles qui ont été par suite de l'incapacité de celui-ci transférées à l'Etat, ou qui, pour la même raison, n'ont jamais été exercées.

Toutes ces objections, on le voit, sont assez superficielles ; il en existe par contre deux autres beaucoup plus sérieuses.

§ 2

Les Objections de fond

A) Critiques des partisans des régions spécialisées et multiples.

Il y a une catégorie de régionalistes dont la doctrine est fort curieuse. Ils estiment, en effet, que chaque service ayant ses nécessités propres doit s'organiser dans les cadres qui lui sont propres et le plus susceptibles de permettre la satisfaction des intérêts qu'il gère ; une région unique, même plus cohérente et moins arbitraire que nos circonscriptions administratives actuelles, ne saurait remplir le rôle de cadre unique pour tous les services publics.

La multiplicité des régions est inévitable ; elles ne peuvent coïncider puisque les intérêts à satisfaire sont différents et empruntent eux-mêmes des cadres différents ; peu importe donc que l'administration elle-même adopte une division plutôt qu'une autre, pourvu toutefois qu'il s'agisse de circonscriptions régionales, car une extension des cadres actuels est seule nécessaire.

Ce système que souvent on invoque simplement comme critique du régionalisme, a été érigé en théorie par quelques auteurs. Il a été clairement défini par M. Louis Marin à plusieurs reprises.

Une telle doctrine est, à première vue, fort séduisante ; cependant, si l'on y regarde de près, on s'aperçoit tout d'abord qu'elle présente des inconvénients certains,

(1) Exposées à la Fédération Régionaliste Française le 17 décembre 1908, dans l'Action régionaliste, janvier 1909 — Congrès régionaliste de Nancy 1909 — 3^e Congrès de défense des classes moyennes, Paris 1910.

et que, par ailleurs toute l'évolution récente de l'organisation des services publics dément la nécessité de la spécialisation des régions sur laquelle se fonde ce système.

Et tout d'abord, une telle organisation, si rationnelle qu'elle puisse être, présente des inconvénients incontestables. Il est inexact de dire que l'administré et l'administration ne souffrent pas d'une multiplicité et d'un enchevêtrement inimaginables de circonscriptions.

Nous avons essayé de montrer précédemment qu'il est incommode pour un administré d'être rattaché à 8 ou 10 centres différents pour les divers services publics, et que, en outre, l'organisation de ceux-ci dans des divisions différentes, complique la tâche de l'administration et rend son contrôle sur chacun d'eux plus difficile.

Du reste, la meilleure démonstration des inconvénients d'un tel système peut être tirée d'une certaine tendance à une unification relative des circonscriptions, tendance encore assez faible, mais qui n'en existe pas moins, notamment dans les services de ministères de l'Agriculture et des P.-T.-T.

Nous avons vu enfin que lors de la création des Conseils de préfecture interdépartementaux, une tendance très nette s'est manifestée en faveur d'une organisation dans le cadre préexistant du service judiciaire.

Si cette tendance révèle les inconvénients manifestes de l'enchevêtrement des régions, elle dévoile aussi le caractère factice de la théorie des régions spécialisées.

Si l'on peut impunément organiser dans un cadre préexistant un service public, c'est donc que les intérêts que celui-ci satisfait n'imposent pas plutôt telle division que telle autre.

Ces modifications des circonscriptions de services

publics dans un but de simplification et de rationalisation constituent une critique importante du fondement de la théorie.

Un autre argument ruine tout à fait la doctrine des régions spécialisées, il est tiré des législations de crises. Celles-ci, notamment en 1926, 1934, 1935, ont instauré une pratique nouvelle consistant dans la mobilité des circonscriptions.

Au cours des périodes de difficultés financières des modifications constantes sont apportées au nombre et aux limites des divisions territoriales, pour des raisons d'économies. Pour supprimer quelques directeurs de services, des circonscriptions disparaissent et leurs ressorts sont rattachés à des régions voisines. C'est ainsi qu'en 1934, le nombre des régions militaires a été ramené de 20 à 18, qu'en 1935 celui des inspections régionales de l'agriculture est passé de 8 à 6, que celui des circonscriptions pénitentiaires a été ramené successivement en 1926 et 1934 de 21 à 16, puis 15, etc.

Si de telles modifications peuvent être effectuées sans gêne notable pour les services, c'est donc qu'il n'existe aucune nécessité impérieuse pour chacun de s'organiser dans des cadres propres.

Du reste, il y a des services qui, par leur nature même peuvent adopter n'importe quelle division, et auraient même intérêt à s'organiser dans des circonscriptions administratives existantes. Ce sont, pour ne citer que quelques exemples, le service judiciaire, la juridiction administrative, le service pénitentiaire, les services financiers, P.-T.-T., Assurances Sociales.

Quant aux autres, la situation est peu différente.

Pour le service de la défense nationale, on prétend souvent qu'il doit avoir ses cadres propres dictés par les nécessités militaires de la mobilisation et du recrutement (1). Mais on a vu que ces cadres restent les mêmes alors que les conditions de la mobilisation et du recrutement varient, et qu'au contraire, on les modifie brusquement pour des raisons financières étrangères au service. D'ailleurs, la guerre prenant un caractère de plus en plus économique, il y aurait le plus grand intérêt à ce que les divisions militaires coïncidassent avec les régions économiques ; cet intérêt a été révélé par la dernière guerre au cours de laquelle on a dû créer des comités d'action économique dont le rôle eût été beaucoup plus efficace si les cadres militaires qu'ils empruntèrent avaient coïncidé avec les cadres de la vie économique.

Enfin, en ce qui concerne les services de caractère économique, la même remarque vaut ; la mobilité actuelle de leurs circonscriptions prouve bien qu'ils peuvent être organisés dans des cadres préexistants. Ils pourraient d'autant mieux adopter les divisions administratives que celles-ci auraient un caractère économique.

En résumé, la théorie des partisans des régions spécialisées, outre qu'elle présente des inconvénients notables tant pour l'administré que pour la Puissance Publique, est assise sur un fondement dont l'inexactitude est révélée par la législation récente et par les faits. Ses auteurs qui se disent volontiers régionalistes, ne veulent, en réalité, rien moins que l'inverse du régionalisme, et aboutissent à une complication administrative inimaginable.

(1) Certains ont même été jusqu'à considérer que le régionalisme administratif devrait emprunter les divisions militaires. Cf. notamment Proposition parlementaire. Cornudet 25 mai 1895.

B) *Le régionalisme administratif, étape vers le fédéralisme, et menace pour l'unité nationale.*

La question des rapports entre le régionalisme et le fédéralisme suscite deux catégories de critiques dont nous ne retiendrons guère que la seconde.

La première vient des fédéralistes qui reprochent aux régionalistes de ne pas réaliser la décentralisation politique, et de s'en tenir à une décentralisation administrative qui ne permet pas une suffisante manifestation de la vie régionale et locale, une exaltation réelle des activités et des forces vives des provinces françaises.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette objection, puisque le régionalisme administratif doit se réaliser dans l'unité française dont le maintien est seul possible sous un régime républicain, fondé sur l'égalité des citoyens et sur celle des diverses parties du territoire.

C'est précisément à l'opposé de cette critique que se place la seconde catégorie d'objections. L'argument le plus sérieux que l'on ait jamais invoqué contre le régionalisme est, en effet, tiré du risque de fédéralisme inhérent à la décentralisation dans un cadre régional.

L'objection la plus grave qu'on ait jamais faite au régionalisme, celle sur laquelle ses adversaires ont le plus insisté et qui leur a rallié les effectifs les plus nombreux est incontestablement celle-là. MM. Hauriou, Berthélemy et d'une manière générale tous les adversaires du régionalisme, notamment ceux qui l'ont combattu au Parlement, ont agité le spectre du morcellement du pays, de la fin de l'unité française par la transformation de l'Etat unitaire en Etat fédéral.

Pour ces auteurs, le régionalisme ne saurait rester une forme de décentralisation administrative et économique, et dégénérerait rapidement en fédéralisme surtout en raison de l'existence d'une assemblée régionale délirante.

Si cela est exact, c'est donc que la décentralisation est une chimère, qu'elle est pratiquement irréalisable. Nous croyons, en effet, avoir démontré qu'elle est impossible dans le cadre départemental; si dans le cadre régional elle menace l'unité du pays, mieux vaut tout de suite y renoncer et laisser triompher une centralisation oppressive.

Heureusement pour les amateurs de libertés locales et régionales, il n'en est rien. Il ne faut pas confondre décentralisation administrative ou économique et décentralisation politique, la liberté régionale et l'autonomie.

Peut-être, dit-on souvent, les assemblées régionales, déjà plus ou moins dangereuse, selon leur composition, par leur seule existence, n'auront-elles que des pouvoirs administratifs et économiques, mais ceux-ci dégèneront vite en pouvoirs politiques. Les assemblées régionales deviendront des petits Parlements aussi jaloux de leur puissance et de leurs droits que le Parlement National. A une époque où les questions économiques et politiques s'enchevêtrent au point de se confondre parfois, les régions administratives et économiques ne tarderont pas à se transformer en provinces politiques; ce sera le fédéralisme; l'unité française sera brisée. Les assemblées useront de leurs pouvoirs dans l'intérêt économique de leurs seuls ressorts, elles feront du protectionnisme régional au préjudice de la nation entière.

Cela serait exact si le régionalisme avait pour but de donner l'autonomie aux régions ; il ne veut en réalité que décentraliser, ce qui est totalement différent. La décentralisation implique par elle-même l'existence d'un contre-poids, d'une tutelle d'une nature toute différente de celle de la simple prédominance de l'Etat fédéral dans les régimes fédéraux. Une tutelle même énergique, loin d'être incompatible avec la décentralisation, en est au contraire la contre-partie, le complément indispensable.

Cette tutelle serait du reste d'autant plus capable de mettre obstacle aux tendances fédéralistes qu'elle serait exercée partiellement par le pouvoir législatif seul détenteur souverain du pouvoir politique et jaloux de ses prérogatives. C'est une telle tutelle, garantie à la fois des libertés locales et de l'unité du pays, que nous avons préconisée, en la complétant par une tutelle juridictionnelle.

Ainsi, toute menace lointaine de fédéralisme pourrait être prévenue ; les régions ne sauraient prévaloir contre la nation. D'ailleurs, cette menace reste hypothétique. Elle serait incontestablement plus réelle si l'on voulait faire revivre les anciennes provinces.

Souvent certes, les régions de demain coïncideront avec les anciennes provinces, bien que les limites de celles-ci ne soient pas très sûres. Mais les assemblées régionales ne rappelleront en rien les administrations provinciales. Les provinces françaises n'ont pas besoin d'une consécration administrative. Elles se survivent et se survivront toujours, par le charme qui restera attaché à leurs traditions, à leur particularisme, au génie qui reste propre à chacune d'elles à travers les âges, les régimes politiques et les bouleversements économiques.

Le régionalisme de demain sera bien différent du fédéralisme des provinces historiques de l'Ancien Régime. Ce fédéralisme que nous avons vu (1) renaître vigoureusement à la veille de la Révolution, malgré les constants efforts des rois de France, en diffère tant par son origine que par son esprit et son essence même.

La province de l'époque monarchique avait une origine lointaine ; elle était fondée sur des traditions anciennes, reposait sur des différences de races, de langues, de mœurs, différences qui s'étaient atténuées au cours des âges, mais n'avaient pas complètement disparu. Les régions futures auront au contraire une origine économique et non pas historique et puiseront leur vitalité dans les réalités de la vie économique et non pas dans des liens sentimentaux et le souvenir d'un passé révolu.

L'esprit animant régions et anciennes provinces différera aussi totalement. Les provinces françaises avaient jadis, essentiellement des pouvoirs politiques ; les libertés politiques justifiaient leur existence. Le pouvoir administratif au contraire avait été petit à petit centralisé entre les mains du monarque. Peu importait aux provinces de gérer les services financiers pourvu qu'elles eussent la faculté d'accorder ou refuser les ressources ou de gérer les autres services, pourvu qu'elles restassent maîtresses de leur législation, qu'elles conservassent leurs parlements.

C'est avant tout la spécialité des coutumes, le maintien des parlements souverains dont le pouvoir réglementaire et le droit d'enregistrement pouvaient faire échec à l'autorité royale dans l'ensemble du royaume qu'exigeaient les provinces. Aujourd'hui, seule l'unité de législation est concevable et la décentralisation administrative est seule possible.

(1) Cf. Chapitre préliminaire. Section I.

Mais alors, on craint souvent que dans des régions qui coïncideront fort souvent avec les anciennes provinces, le particularisme renaisse, et qu'une tendance fédéraliste se fasse jour petit à petit. Nous ne le croyons pas. Seule l'autonomie politique est dangereuse, et le traditionalisme des provinces françaises doit subsister ; il présente un charme qui est goûté dans toutes les parties de la France, et il contribue à intensifier la vie artistique et littéraire du pays. L'existence de cadres régionaux lui donnera un soutien, et par son influence artistique et littéraire, il accentuera la vie de la région, sans aucun danger de fédéralisme pourvu que ne renaisse pas l'indépendance politique, la spécialité législative, les parlements autonomes sans tutelle efficace.

Le régionalisme, en résumé, bien loin de constituer une menace pour l'unité du pays, renforcera celle-ci en faisant collaborer à la prospérité générale dans des cadres appropriés toutes les forces vives de la nation.

Le pays entier tirera profit de la réalisation du régionalisme. Mais avant tout, il faut insister sur ce fait que cette réalisation est une *nécessité*, car la régionalisation se fait actuellement spontanément, et il faut sanctionner par la législation un état de choses en réalisant enfin une réforme administrative qui s'impose depuis longtemps.

Le « régionalisme spontané » de M. Charles Brun, apôtre du régionalisme qui se place surtout sur un plan sentimental, est une réalité. Le régionalisme administratif ne sera que la reconnaissance de l'existence du régionalisme économique, social et intellectuel, de la régionalisation des pouvoirs publics, de la faillite du département, de l'extension constante des cadres de la vie de la Puissance Publique, et de la survivance des provinces françaises.

CONCLUSION

La double tendance à une organisation régionale des services publics et à un groupement des collectivités et établissements publics sur une base régionale, conduit infailliblement vers le régionalisme administratif. Telle est la conclusion qui se dégage de l'étude positive de l'évolution de nos institutions administratives.

C'est cette évolution qui impose une réforme profonde des divisions politiques et administratives de la France ; le régionalisme n'est pas seulement une conception abstraite de théoriciens rêveurs ; ce sont les faits eux-mêmes, la pratique gouvernementale et administrative, les nécessités économiques et financières qui y conduisent sûrement.

La réforme régionaliste ne sera que la consécration d'une situation préexistante ; sa réalisation s'impose et ne saurait être éludée.

Elle est, d'ailleurs, d'autant plus urgente qu'elle conditionne dans une certaine mesure une autre réforme bien plus profonde encore que celle des divisions territoriales du pays, nous voulons dire la réforme complète du gouvernement et de l'administration française.

Non seulement la Puissance Publique vit encore dans les cadres vétustes de l'An VIII, mais les principes mêmes de gouvernement et d'administration édictés par le Consulat restent théoriquement en vigueur, alors que l'évolution des idées et des faits depuis bientôt 140 ans, a conduit dans la pratique à s'en écarter totalement.

L'extension continue des attributions de la Puissance Publique, la substitution du régime démocratique au régime autoritaire, la soumission progressive de l'Etat et de l'Administration aux règles de droit, tels sont les facteurs essentiels qui ont influé sur la transformation pratique des modes de gouvernement, d'administration et de gestion des services publics.

La multiplication et l'industrialisation des services publics, ainsi que la décentralisation ont amené la création de modes nouveaux de gestion de ces services : au procédé de la régie se substituent ceux de la concession, de l'affermage, de l'exploitation par une entreprise d'économie mixte.

La place croissante de l'élection dans l'organisation politique et administrative, l'industrialisation des services publics, la multiplication des garanties contre l'exercice de la Puissance Publique sous ses différentes formes, ont profondément modifié la situation des administrés et des fonctionnaires au regard de l'Etat ; l'administré, jadis simple *sujet* bénéficiaire du service public et soumis entièrement à l'arbitraire, est devenu un *citoyen* qui collabore avec la Puissance Publique et la contrôle par des moyens multiples ; quant aux fonctionnaires l'affaiblissement de la hiérarchie et la tendance à l'appropriation du service public en font aujourd'hui plus des *collaborateurs* de la Puissance Publique que des *agents*.

L'Administration qui ne connaissait jadis aucune limite est aujourd'hui étroitement enserrée dans des règles de droit ; la juridiction administrative, créée pour la protéger, a fini, par un singulier retour des choses, par protéger les administrés.

Enfin, le Droit Administratif lui-même tend à se transformer ; la multiplicité des services publics, leur caractère de plus en plus économique, conduisent à appliquer à l'Administration des règles du Droit Privé de plus en plus fréquemment.

Ainsi, si l'Administration paraît, à première vue, demeurer ce qu'elle était en l'An VIII, elle est en réalité fort différente ; à l'Administration autoritaire et arbitraire de jadis s'est substituée une Administration démocratique soumise au contrôle et à la pression des intéressés, et à un régime de droit. Se rapprochant des activités privées, elle prend le caractère d'une grande entreprise.

Dès lors, on ne voit pas pourquoi les principes et les cadres de l'An VIII subsistent, alors que, dans la pratique, ces principes sont devenus caducs, et que ces cadres ne conviennent plus.

Une réforme profonde s'impose. Il faut rechercher un équilibre nouveau suivant des principes entièrement renouvelés et dans des cadres mieux appropriés.

Il ne nous appartient pas de rechercher quels devraient être ces principes nouveaux. Nous nous sommes limités à la recherche des cadres qui s'imposeront à l'Etat de demain, et nous avons vu qu'ils se dessinent d'eux-mêmes.

Cette première partie de la réforme administrative qui conditionne, dans une certaine mesure, la seconde, est incontestablement la plus facile à réaliser.

Elle est aussi, sans doute, la plus urgente, car de la réforme régionaliste dépendent, pour une large part, la prospérité économique du pays, la diminution des difficultés financières, la liberté des individus.

Si elle est urgente et relativement aisée, il faut l'accomplir sans tarder. Souvent, on hésite devant l'ampleur de la réforme, sous le vain prétexte qu'un tel bouleversement de nos institutions ne peut être accompli que par une dictature ou une révolution. Mais tout d'abord, il s'agit d'une adaptation et non d'un bouleversement. Ensuite, la République doit avoir confiance en soi et n'attendre point le salut des régimes qui l'aboliront. Puisse-t-elle ne pas oublier que de l'Empire Romain jusqu'à nos jours, en passant par la Monarchie Capétienne et la Russie des Tzars, seuls les régimes qui n'ont pas eu le courage de réformer leurs institutions ont péri.

VU :

Le Président de la thèse,

ACHILLE MESTRE

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY

BIBLIOGRAPHIE

Annuaire des Ministères.

Almanach Royal, Impérial, National.

AMADE. — L'Idée régionaliste. — Perpignan, 1912.
Assemblée Nationale. — Procès-Verbaux, Débats.

AULARD. — Départements et Régionalisme (dans Leçons
sur la Révolution Française).

BABEAU. — Les Provinces sous l'Ancien Régime. —
Paris, 1894.

BARDOUX (Jacques). — La France de Demain. —
Paris, 1936.

BARRIS. — Local Government in many lands. — Compa-
rative study.

BECHARD. — L'Administration de la France.

BERLET (Charles). — Les Provinces du XVIII^e siècle et
leur division en départements. — Paris, 1913.

BOITEAU. — Etat de la France en 1789. — Paris 1889.

BOUCHERON. — Régionalisme et Réforme administra-
tive (article de la Revue Générale d'Administration,
1913, pages 257 et 413.

BOUCHERON. — La réforme administrative après la
guerre. Le Régionalisme. (Article de la Revue Poli-
tique et Parlementaire, 1918, p. 225.

- BRUN (P.). — Les Régions Economiques. — Thèse, Montpellier, 1928.
- JEAN BRUNHES. — Géographie humaine de la France. — 2 tomes de l'Histoire de la Nation Française d'Hanotaux.
- BRETTE. — Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789. — Paris, 1907.
- CADILHAC. — Les projets de régionalisme administratif. Thèse, Paris 1921.
- CHARLES BRUN. — Le Régionalisme. — Paris 1911.
Qu'est-ce que le Régionalisme. — Paris, 1937.
- CLOAREC. — La Politique et la Méthode. (Chapitre IV). Paris, 1920.
- COLBRAND. — L'erreur des Régionalistes français.
- DENDIAS. — Le Gouvernement local. — Paris, 1930.
- DESTHIEUX. — L'Evolution Régionaliste. — Paris, 1918.
- L'ESTOURBEILLON. — Le Régionalisme et la France de demain. — Paris, 1918.
- de FERRON. — Institutions Municipales et Provinciales comparées.
- FEVRE et HAUSER. — Régions et Pays de France.
- FONCIN (P). — Les pays de France. — Projet de Fédéralisme administratif. — Paris, 1898.
Régions et Pays. — Toulouse, 1903.
- FUSTEL de COULANGES. — Histoire des Institutions Politiques de l'Ancienne France.
- de la GRASSERIE. — Du Fédéralisme. — Paris, 1907.
- HAUSER. — Le Problème du Régionalisme. — Paris, 1924.
Les Régions Economiques. — Paris, 1918.

- HENNESSY (Jean). — Régions de France. — Paris, 1916. — La Réorganisation administrative de la France. — Nancy et Paris, 1923.
- HESSE. — L'Administration Provinciale et Communale en France et en Europe.
- LALLEMAND. — Les Ententes interdépartementales. — la loi du 9 janvier 1930. (Article dans la Revue Politique et Parlementaire (10 août 1930).
- LEROY BEAULIEU (Paul). — L'Administration locale en France et en Angleterre.
- LEYDET. — Le Syndicat de Communes. — Paris, 1936.
- MIHURA. — Le Régionalisme (Article de la Revue des Sciences Politiques, 1920.
- MONNET. — Histoire de l'Administration Provinciale Départementale et Locale en France. — Paris, 1885.
- PAUL-BONCOUR. — Le Fédéralisme économique. — Paris, 1901.
- P. de PRESSAC. — Les Forces historiques de la France.
- PREVET. — Le Régionalisme Economique. — Conception et Réalisation. — Paris, 1929.
- PROUD'HON. — Du Principe Fédératif.
- ROMANET. — Les Provinces de la France.
- SOUTY. — Le Néo-Régionalisme de 1926 et 1930 (Article de la Revue Critique de Législation et de Jurisprudence.
- VIDAL de la BLACHE. — Les Régions Françaises (article de la Revue de Paris, 15 décembre 1910).
Tableau de la Géographie de la France (Tome I de l'Histoire de France de LAVISSE.

VIDAL de la BLACHE, Camille BLOCH, LAFITTE, LETACONOUX. — Les Divisions Régionales de la France. — Paris, 1913.

Un Débat Nouveau. — La République et la Décentralisation. (Recueil d'articles Paul BONCOUR - Charles MAURRAS).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PRELIMINAIRE : Aperçu historique sur les Divisions territoriales de la France jusqu'au XIXe siècle	
Section I :	
Les Divisions territoriales de la France sous l'Ancien Régime	
§ 1 : Les divisions historico-politiques de la France. — Des peuples gaulois aux provinces du XVIIIe siècle	12
§ 2 : L'organisation territoriale de l'Administration et des Services Publics à la fin de l'Ancien Régime . . .	21
Section II :	
L'unification des divisions territoriales de la France sous la Révolution	25
§ 1 : Les Conceptions des Constituants en matière d'or- ganisation territoriale des services publics .	28
§ 2 : Les réalisations des Conceptions des Constituants	30
CHAPITRE I : L'organisation régionale des Services pu- blics nationaux	
§ 1 : Services judiciaires et pénitentiaires et les Juridic- tions administratives	38
§ 2 : Les Cadres Territoriaux de la Vie Intellectuelle .	48
§ 3 : Défense Nationale et Ordre Intérieur	54
§ 4 : Les Services du Ministère des Postes, Télégra- phes, Téléphones	60
§ 5 : Les Circonscriptions régionales du Ministère du Travail	64
§ 6 : Les Circonscriptions régionales du Ministère des Travaux Publics :	68
§ 7 : Les Circonscriptions Agricoles	70
§ 8 : Services divers	74
APPENDICE I : L'amputation du Cadre Départemental	77
APPENDICE II : Les inconvénients du maintien du Cadre Départemental	80

CHAPITRE II : La Régionalisation des Services publics départementaux	83
CHAPITRE III : Conséquences de la Régionalisation des Services publics. — Faillite du Département. — Naissance de la Région	
§ 1 : La faillite du Département	105
§ 2 : Répercussions sur la structure de l'Etat	111
§ 3 : L'Anarchie administrative	113
§ 4 : Conséquences d'ordre financier et économique	119
§ 5 : La naissance de la Région	123
CHAPITRE IV : Les premières réalisations positives de Régionalisme administratif	133
Section I :	
Réalisation du régionalisme administratif, par création d'une administration régionale	134
§ 1 : L'organisation administrative de l'Alsace-Lorraine	135
§ 2 : L'Algérie	141
§ 3 : Vers la régionalisation de l'Administration : l'interdépartementalisation des Conseils de Préfecture	143
Section II :	
Réalisation du régionalisme par groupements d'établissements publics — Les régions économiques	145
§ 1 : Raisons et but de la création des groupements économiques régionaux	146
§ 2 : Rapports du régionalisme économique avec l'organisation administrative	151
APPENDICE I : Vers une organisation de l'Artisanat dans le cadre des régions économiques	159
APPENDICE II : Les Chambres régionales d'Agriculture	160
APPENDICE III : Unions d'Associations syndicales	160
Section III :	
Réalisation du Régionalisme administratif par groupement de collectivités publiques décentralisées	161
§ 1 : Un précédent de l'organisation interdépartementale — Les Syndicats de communes	163
§ 2 : Des conférences interdépartementales aux syndicats de 1926 et aux organismes de 1930	165
§ 3 : Du groupement libre à l'association forcée	176

Section IV :

Réalisation du Régionalisme par groupement mixte de collectivités territoriales et d'établissements publics	178
§ 1 : Etat de ces groupements avant 1935	179
§ 2 : Le décret du 30 octobre 1935 sur les syndicats de collectivités territoriales et d'établissements publics	181

Section V :

L'Urbanisme, mode de réalisation du Régionalisme administratif	183
§ 1 : L'urbanisme à l'origine de la formation de la « Région Parisienne »	183
§ 2 : Les groupements régionaux d'urbanisme	188
CONCLUSION	192
CHAPITRE V : Conditions de la réforme administrative. Les Régions de demain	197

Section I :

L'avenir du département dans une organisation régionale	198
--	-----

Section II :

Les régions administratives

§ 1 : Comment former les régions	201
§ 2 : Nombre et limites des circonscriptions régionales	202

Section III :

Administration de la région et représentation de l'Etat dans la région	204
§ 1 : L'Assemblée régionale	205
§ 2 : L'exercice du pouvoir exécutif dans la région	208
§ 3 : Le Préfet régional	209
§ 4 : Organe Consultatif et Juridiction administrative régionaux	211
§ 5 : Les Finances régionales	212

Section IV :

Subdivisions et groupements de régions

§ 1 : Nécessité d'une circonscription et d'une collectivité intermédiaires entre la région et la commune. — L'arrondissement	217
§ 2 : Collaboration interrégionale	220

Section V :

Décentralisation et tutelle	221
------------------------------------	-----

CHAPITRE VI : Conséquences, avantages et inconvénients du Régionalisme administratif	225
Section I :	
Les avantages d'une réforme administrative régionaliste	225
Section II :	
Les Objections	
§ 1 : Les objections de détail	230
§ 2 : Les objections de fond	236
CONCLUSION	245
BIBLIOGRAPHIE	249

